



جمهورية العراق
وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعة ميسان
كلية القانون
قسم القانون العام

دور مجلس النواب العراقي في تشكيل السلطة التنفيذية الاتحادية

مرسالة قدمها

منتظر صبيح داود مهدي

إلى مجلس كلية القانون - جامعة ميسان

وهي جزء من متطلبات نيل شهادة الماجستير في القانون العام

بإشراف

أ.د. رحيم حسين موسى

أستاذ القانون الدستوري



بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

وَمَا أُوتِيتُمْ مِنَ الْعِلْمِ إِلَّا قَلِيلًا

سورة الإسراء الآية ٨٥

الإهداء

اهدي بحثي المتواضع إلى كل

مواطن عراقي لا يزال يؤمن

بالعراق الديمقراطي الموحد

وليس في نفسه شيء من التزمت الفئوي تجاه شركاء

الوطن تحت كل المسميات القومية والطائفية والمذهبية

الباحث

شُكْرٌ وَثَنَاءٌ

بداية القول الحمد حق الحمد لمن خلق الانسان وعلمه ، والشكر على نعمه التي اسبغها على عباده دون حساب ، والواعد لمن شكره بزيادة العطاء ، فالثناء لله ﷻ لاستجابته رجاء السائلين وتوفيقه العاملين ، والصلاة والسلام على رسول الله رحمة للعالمين والوصي والاولياء والصالحين اجمعين

وفي ختام اتمام الرسالة وعند اول مستهلها يحتم عليّ الوفاء أن أقدم شكري وامتناني إلى كل من ساعدني على انجاز بحثي واخص بذلك لمن

شدوا أزرني وتحملوا البعض من قلة صبري وتقصيري خلال مدة دراستي رعاكم الله وحفظهم لي ذخرا وعونا. **عائلي**

ولا يسعني إلا أن أتقدم بجزيل شكري وفائق تقديري واسما احترامي إلى من ساعدني على اختيار عنوان الرسالة وقبول الاشراف عليها والتي كانت لملاحظاته الدقيقة ولآرائه السديدة ولتوجيهاته القيمة الأثر البالغ في رصانة الرسالة شكلاً ومضموناً وأسأل الله ان يمن عليه بوافر الصحة

ليظل عوناً لكل من طلب المعرفة وسار على درب العلم. **استاذي أ.د. رحيم حسين موسى**

واسجل وافر امتناني واعتزازي لأساتذتي الأجلاء في السنة التحضيرية للماجستير والذين لم يخلوا بالعلم أو العون وكان لهم الدور الكبير في ارتقائي بمستوى الملكة البحثية في مرحلة الدراسات العليا وأدعوا الله لهم بالتوفيق والسداد واخص بالذكر أساتذتي :

أ.د. عامر زغير محسن ، أ.د. حسين ضياء نوري ، أ.د. صادق زغير محسن ، أ.د. اياد حميد ابراهيم

أ.د. رحيم حسين موسى ، م.د. محمد سلمان محمود ، م.د. كمال جواد كاظم

والشكر موصول لمن لولا جهودهم ما كان لهذه الرسالة أن تكون بهذه الصورة التي هي عليها الان واهتمامهم بالتنقيح اللغوي والتهديب العلمي والقراءة الفاحصة لرسالتي المتواضعة وساهموا بعلمهم في إثراء هذه الرسالة بالتحليل والنصح والإرشاد .

الأساتذة المقومين العلمي واللغوي وأعضاء لجنة المناقشة الأفاضل

وأقدم بشكري وعرفاني إلى اهل العلم ومطاردي المعلومة الذين حملوا على عاتقهم حمد البحث والتقصي وبذلوا في سبيله جل اوقاتهم وراحتهم أولئك الذين افنوا عمرهم بين رفوف الكتب وتحمل زمام المسؤولية المهنية وتطوير المجتمع بان شاركوا بتأجباتهم العلمية بإيثار والتزام .

السادة والسيدات المؤلفين والباحثين القانونيين

ويطيب لي أن أتقدم بالشكر والامتنان إلى كل الأيادي الخيرة التي امتدت لي وقدمت لي عوناً من خلال تزويدي بالكتب والمصادر .

الأخوة والأخوات طلاب الدراسات العليا

واشكر لما كان لهم دور في تسهيل امر اكمال دراستي العليا بالإضافة الى تشجيعهم ودعمهم المخلص فجزاهم الله كل خيراً

السادة رؤساء وزملائهم في الوظيفة العامة

واخيراً اسجل شكري الجزيل وامتناني إلى جميع موظفي المكتبات في كليات القانون واخص منها بالذكر جامعات ميسان وبغداد والنهرين والعاملين في مكتبات المعهد القضائي ومعهد العلمين وفي مكتبات العتبات الحيدرية والحسينية والعباسية المطهرة وايضاً اصحاب المكتبات القانونية الاهلية لما قدموه من مساعدة فجزاهم الله عني خير الجزاء

السادة والسيدات أمناء المكتبات

- الباحث -

ملخص الرسالة

تكمن أهمية بحثنا الموسوم ((دور مجلس النواب العراقي في تشكيل السلطة التنفيذية الاتحادية)) في ابراز أهمية دور مجلس النواب العراقي وحجمه وما يملكه من صلاحيات دستورية وقانونية تؤثر في مجال تشكيل السلطة التنفيذية والذي لا يمكن تجاوزه او التقليل من أثره ، اذ يمثل أساس وجود مؤسستي السلطة التنفيذية وشرعيتها وهو الضامن لبقاءها واستمراريتها ضمن القيود والالتزامات الدستورية ، وليس للسلطة التنفيذية أي سلطة فعالة للحد منه ، وعلى الرغم من ان الدستور العراقي النافذ اخذ بالنظام البرلماني الاتحادي إلا انه نلاحظ ان المشرع الدستوري قد تجاوز بالصلاحيات الممنوحة للسلطة التشريعية المتمثلة بمجلس النواب حدود النظام البرلماني ومبادئه القائم على اساس التوازن بين السلطتين ومعلياً لشأن مجلس النواب وأرادته ، فلم يقتصر على اختيار رئيس الجمهورية ومنح الثقة لتشكيلة اعضاء مجلس الوزراء ، بل تعدى ذلك الى الوظائف العليا والدرجات الخاصة على مستوى الدولة الاتحادية .

ونرى في بعض الحالات دور مجلس النواب يكون مباشراً كاختيار رئيس الدولة او منح الثقة للحكومة المشكلة ، وفي بعض الحالات نجد دوره غير مباشر كالمصادقة على التعيين في المناصب الهامة في الدولة الاتحادية ، وهو اجراء لا بد منه ، والا عد قرار التعيين الصادر بالإرادة المنفردة من الحكومة غير دستوري وباطل ، لذا تلجأ الحكومات المتلاحقة الى الاستعانة بإجراء التعيين وكالة ، غير ان ذلك لا يبعد رئيس واعضاء الحكومة ورؤساء الهيئات التابعة او الساندة لها من ادوات الرقابة البرلمانية التي قد تصل الى تغيير التشكيلة الحكومية او حتى انهاء ولايتها عند سحب الثقة البرلمانية منها .

وقد استعنا لتوضيح الافكار بالأمثلة في دساتير الدول ، ولترصين الحقائق اشرنا الى الأحكام القضائية ، وقمنا بتفصيل الاجراءات بالتجارب الواقعية التي شهدتها العراق على مدى الدورات الانتخابية منذ نفاذ دستور ٢٠٠٥ الذي انطلقنا من مواده كأساس استندنا عليه في بحثنا المعمق وبيننا العلاقة الواقعية بين السلطتين التنفيذية والتشريعية من حيث التجاذبات والتناقضات فيما يتعلق بهيمنة قرارات مجلس النواب على مجلس الوزراء ضمن اطار الوظيفة التنفيذية .

ولقد قسمنا مواضيع الرسالة بين فصلين ، جاء الفصل الاول منها لبيان دور مجلس النواب في اختيار رئيس الجمهورية ، اذ بينا في المبحث الاول منه دور مجلس النواب في تسمية رئيس الجمهورية والتي تضمنت مراحل عدة ابتداءً من فتح باب

الترشيح واستلام الطلبات و اعلان قائمة المرشحين المقبولين برلمانياً من حيث تدقيق توافر الشروط الدستورية فيهم وحق اصحاب الطلبات المرفوضة من الاعتراض امام المحكمة المختصة انتهاءً الى مرحلة اجراء الاقتراع البرلماني الاولي والتكميلي لاختيار الرئيس وتوليته المنصب ، وما يترتب عليه من اداءه لليمين الدستورية واختيار نوابه وموافقه مجلس النواب عليهم ، اما في المبحث الثاني فكان الحديث فيه عن دور مجلس النواب في اختيار رئيس جديد عند خلو منصب رئيس الجمهورية من حيث معالجة حالات الخلو المحددة تبعاً لمعيار المدة بالدستور العراقي النافذ وبيان اسبابها المذكورة بالدستور والقوانين المختصة وحتى تلك التي لم تذكر، وكذلك بيان الجهة التي لها حق تقرير حالة الخلو والجهة التي من يحق لها الحل بالمنصب الرئاسي عند خلوه.

اما في الفصل الثاني من الدراسة فقد بينا فيها دور مجلس النواب العراقي في تشكيل الحكومة الاتحادية بكافة مرافقها الحكومية، ابتداءً في المبحث الاول ببيان دور مجلس النواب من حيث اشغال منصب رئيس مجلس الوزراء ، وذلك بالموافقة على شخصه او رفضه لأسباب محده بالدستور ضمناً ، وايضا دوره عند خلو منصب رئيس مجلس الوزراء ، وكذلك التطرق الى حالات الخلو واسبابها ومن يحق له دستورياً أن يحل في منصب رئيس الحكومة الشاغر .

وتطرقنا في المبحث الثاني الى موافقة مجلس النواب على اعضاء الحكومة المتمثلة بمجلس الوزراء والضوابط الدستورية والعرفية لدى اختيارهم من قبل رئيس مجلس الوزراء وأيضا صلاحية اجراء التغييرات على التشكيلة الحكومية سواء من حيث عدد الوزراء او الوزارات ، وتطرقنا الى مصادقة مجلس النواب على خيارات رئيس مجلس الوزراء على تعيين كبار موظفي الدولة الاتحادية من اصحاب الدرجات الخاصة التابعة للحكومة في المناصب المدنية والامنية والعسكرية وأيضا لدى تعيين رؤساء الهيئات المستقلة الساندة للحكومة ، وأيضا بيان مرجعية تلك الهيئات بين السلطتين التنفيذية والتشريعية ودرجة تدخل مجلس النواب في آلية تعيين رؤساء الهيئات المستقلة التي لم تختلف كثيراً عما هو متبع ازاء اعضاء مجلس الوزراء.

واخيرا بينا بعض النتائج التي توصل اليها الباحث اثناء الدراسة مع ذكر عدد من التوصيات الموجهة الى المشرع الدستوري والقانوني لغرض الاخذ بها بما يضمن التطبيق الامثل لإجراءات تشكيل السلطة التنفيذية وكافة المؤسسات والهيئات الحكومية الاتحادية بما يتلاءم مع واقع الدستور والمجتمع العراقي .

رقم الصفحة	الموضوع
أ - ب	الملخص
ج - هـ	المحتويات
١ - ٤	المقدمة
٥ - ٦١	الفصل الأول دور مجلس النواب في تولية رئيس الجمهورية
٦	المبحث الأول : دور مجلس النواب في اختيار رئيس الجمهورية
٧	المطلب الأول : الترشيح لمنصب رئيس الجمهورية
٧	الفرع الأول : فتح باب الترشيح واستلام الطلبات
٧	أولاً : فتح باب الترشيح
٩	ثانياً : استلام طلبات الترشيح
١٢	الفرع الثاني : إعلان قائمة المرشحين والاعتراض عليها
١٢	أولاً : إعلان قائمة المرشحين
١٤	ثانياً : الاعتراض على قائمة المرشحين
١٦	المطلب الثاني : انتخاب رئيس الجمهورية وتوليه المنصب
١٧	الفرع الأول : التصويت على مرشحي رئاسة الجمهورية
١٨	أولاً : الاقتراع الأولي (الأساسي)
٢١	ثانياً : الاقتراع الثاني (التكميلي)
٢٦	الفرع الثاني : تولية رئيس الجمهورية
٢٦	أولاً : أداء اليمين الدستورية
٣٠	ثانياً : اختيار نواب رئيس الجمهورية
٣٢	المبحث الثاني : دور مجلس النواب عند خلو منصب رئيس الجمهورية
٣٣	المطلب الأول : مفهوم خلو منصب رئيس الجمهورية

٣٣	الفرع الأول : تعريف خلو منصب رئيس الجمهورية
٣٦	الفرع الثاني : حالات خلو منصب رئيس الجمهورية
٣٦	أولاً : الخلو المؤقت
٣٨	ثانياً : الخلو الدائم
٤٢	المطلب الثاني : دور مجلس النواب في تقرير خلو منصب رئيس الجمهورية ومعالجته
٤٣	الفرع الأول : تقرير خلو منصب رئيس الجمهورية والحلول بمنصبه
٤٣	أولاً : تقرير خلو المنصب
٤٥	ثانياً : الحلول بالمنصب عند خلوه
٤٨	الفرع الثاني : معالجة خلو منصب رئيس الجمهورية
٤٨	أولاً : معالجة الخلو الدائم الحاصل بإرادة البرلمان
٥٥	ثانياً : معالجة الخلو الدائم الحاصل بغير إرادة البرلمان
١٢٧ - ٦٢	الفصل الثاني دور مجلس النواب في تشكيل الحكومة الاتحادية
٦٣	المبحث الأول : دور مجلس النواب في تولية رئيس مجلس الوزراء
٦٤	المطلب الأول : دور مجلس النواب في اختيار رئيس مجلس الوزراء
٦٦	الفرع الأول : الموافقة على مرشح الأغلبية النيابية
٦٨	أولاً : مرشح الكتلة البرلمانية الأكبر بالأغلبية الحزبية
٧٠	ثانياً : مرشح الكتلة البرلمانية الأكبر بائتلاف الأحزاب
٧٣	الفرع الثاني : رفض مرشح الأغلبية النيابية
٧٤	أولاً : عدم نيل المرشح للثقة البرلمانية
٧٦	ثانياً : انتهاء مدة التشكيل المقررة دستوريا
٧٨	المطلب الثاني : دور مجلس النواب في معالجة خلو منصب رئيس مجلس الوزراء
٧٩	الفرع الأول : جهة الحل محل رئيس مجلس الوزراء عند خلو منصبه
٧٩	أولاً : حلول نائب رئيس مجلس الوزراء
٨٢	ثانياً : حلول رئيس الجمهورية
٨٤	الفرع الثاني: معالجة مجلس النواب خلو منصب رئيس مجلس الوزراء

٨٥	أولاً : معالجة الخلو الدائم الحاصل بإرادة البرلمان
٨٨	ثانياً : معالجة الخلو الدائم الحاصل بغير إرادة البرلمان
٩١	المبحث الثاني : دور مجلس النواب في اسناد الوزارات والوظائف الاتحادية
٩٢	المطلب الأول : الموافقة على تكليف أعضاء مجلس الوزراء
٩٣	الفرع الأول : تشكيل الكابينة الحكومية
٩٥	أولاً : الضوابط الدستورية
٩٧	ثانياً : الضوابط العرفية
٩٩	الفرع الثاني : تغيير التشكيلة الحكومية
١٠١	أولاً : التغيير الشخصي للوزراء
١٠٤	ثانياً : التغيير الكمي لعدد الوزارات
١٠٧	المطلب الثاني : الموافقة على تعيين كبار الموظفين الإداريين
١٠٩	الفرع الأول : أصحاب الدرجات الخاصة الاتحادية
١١١	أولاً : أصحاب المناصب المدنية
١١٤	ثانياً : أصحاب المناصب الأمنية والعسكرية
١١٦	الفرع الثاني : رؤساء وأعضاء الهيئات المستقلة
١١٧	أولاً : طبيعة الهيئات المستقلة ومرجعيتها
١٢١	ثانياً : تعيين رؤساء الهيئات المستقلة وأعضائها
الخاتمة	
١٣١-١٢٨	الاستنتاجات
١٣٣-١٣٢	التوصيات
١٥٣-١٣٤	المصادر
A-C	Abstract

المقدمة

أولاً: موضوع الدراسة

ازداد دور مجلس النواب ودرجة تدخله بمفاصل السلطة التنفيذية في الدولة ذات النظام البرلماني ، واصبح التوجه نحو اعلاء صوت قرار ممثلي الشعب الذين امسى لهم الاثر الاقوى والتمتامي ليس فقط في موضوع تشريع القوانين ، بل وحتى في الصلاحيات غير التشريعية بما فيها اختيار رأسي السلطة التنفيذية وتشكيل الحكومة واسناد المناصب المهمة في مؤسسات الدولة .

وهذا ما نجده في دور مجلس النواب العراقي بموجب دستور ٢٠٠٥ النافذ والذي اعتمد النظام البرلماني في المادة الاولى منه الذي من اهم خصائص هذا النظام هو التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ، فالسلطة الاولى تتشكل بإرادة شعبية ، والسلطة الثانية تتشكل بإرادة برلمانية .

وفي اغلب الدول ذات النظام البرلماني ومنها جمهورية العراق نجد انعكاسات تأثير التشكيلة البرلمانية واضحة على تشكيل السلطة التنفيذية من حيث الهيمنة لحزب الاغلبية في البرلمان على المناصب الحكومية فضلاً عن حجم التمثيل البرلماني للقوميات والطوائف واضحا على تشكيل الحكومة.

ويبرز دور مجلس النواب كعنصر مؤثر وفعال في تكوين السلطة التنفيذية بشقيها ، فبعد اختيار رئيس المجلس ونائبيه في الجلسة الاولى ، يقوم مجلس النواب باختيار رئيس الجمهورية عن طريق الاقتراع الاولي او التكميلي ، ومن ثم على الكتلة البرلمانية الاكثر عدداً في مجلس النواب ان تسمي مرشحها لمنصب رئيس مجلس الوزراء الذي سيكلف رسمياً من قبل رئيس الجمهورية بتشكيل الحكومة ، بعد ذلك يصوت مجلس النواب على منح الثقة للكاينة الحكومية المقدمة وتجرى عملية التصويت بشكل فردي على أعضاء مجلس الوزراء الجديد ، بالإضافة الى وجوب موافقة مجلس النواب على توصية رئيس مجلس الوزراء بتكليف او تعيين شاعلي المناصب الاتحادية المهمة كالقادة الامنيين وأصحاب الدرجات الخاصة والممثلين الدبلوماسيين ورؤساء الهيئات المستقلة .

وامسى دور مجلس النواب لا يقف عند حد تشكيل السلطة التنفيذية ، بل يمتد ليشمل الرقابة على أعمال الحكومة الاتحادية وتصرفاتها باستخدام وسائل متعددة كالمساءلة والسؤال وطرح موضوع عام للمناقشة والاستجواب والتحقيق، والتي تصل إلى صلاحية سحب الثقة وتقرير المسؤولية السياسية واعفاء اعضاء الحكومة بصورة فردية شخصية او جماعية تضامنية ، وكذلك مساءلة رئيس الجمهورية واعفائه بناءً على إدانة سابقة من المحكمة الاتحادية العليا ، هذا فضلاً عن ضمان عدم خلو المناصب السيادية لأي سبب كان لأهميتها في الحفاظ على الاستقرار السياسي للبلاد.

ثانياً: أهمية الدراسة

تكمن أهمية الدراسة في كونها تطرح موضوع التدخل الكبير للسلطة التشريعية في تكوين السلطة التنفيذية لاعتبارات نظرية وعملية تجعل من الموضوع ذا أهمية تستحق الدراسة والبحث .

فمن الجانب النظري نجد أن لمجلس النواب العراقي دوراً مهماً طبقاً للنصوص الدستورية والقانونية في اختيار رأسى السلطة التنفيذية من خلال الاقتراع المباشر لشغل منصب رئيس الجمهورية ومن خلال منح الثقة لرئيس مجلس الوزراء ، وذلك باستحصال الموافقة البرلمانية على التشكيلة الحكومية المقدّمة من قبل رئيس مجلس الوزراء المكلف ، وكذلك دور مجلس النواب في اجراءات تعيين اعضاء الحكومة الاتحادية بالمعنى الشامل للمناصب السيادية والتنفيذية من خلال اسناد الوظائف الاتحادية لكبار المسؤولين الاداريين في الدولة ، اذ لا يمكن اغفال الأهمية الكبيرة للتطابق بين النصوص والواقع العملي الذي من شأنه التأثير ايجابا على استقرار النظام السياسي في العراق.

ومن الجانب العملي ما نراه من دور مهم لمجلس النواب في أعمال التوافقات البرلمانية والاعتبارات السياسية لدى تكوين المؤسسات الدستورية وشغل المناصب الاتحادية من خلال التجارب الواقعية التي شهدتها الدورات الانتخابية بعد نفاذ دستور ٢٠٠٥ وأهمية العوامل الداخلية والخارجية ومدى تأثيرها في مجلس النواب لدى اختياره اعضاء السلطة التنفيذية ، فالواقع العملي يثبت في بعض الحالات ان للسلطة التشريعية دوراً في تكوين السلطة التنفيذية بصورة تعد خروجاً عن النصوص الدستورية والقانونية وهذا ما يظهر لنا في تأخير تشكيل الحكومة أو عند توزيع المناصب الاتحادية على اسس توافقية.

ثالثاً: مشكلة الدراسة

تتجسد مشكلة الدراسة في القصور التشريعي على مستوى النصوص الدستورية والقانونية المنظمة لتشكيل السلطة التنفيذية الاتحادية في جمهورية العراق والدور الذي يلعبه مجلس النواب في هذا التشكيل ، ذلك ان تدخل مجلس النواب في اختيار رأسي السلطة التنفيذية ومنح الثقة للحكومة وتعيين كبار الموظفين على مستوى الدولة الاتحادية قد نظم دستورياً وقانونياً بصياغات عمومية خلت من الدقة والتفصيل الامر الذي اثار اشكالات عديدة عند تطبيقها على ارض الواقع .

كما يشهد الواقع العملي لتشكيل السلطة التنفيذية تأثيراً لعدد من العوامل السياسية والتوافقية التي مصدرها الكتل البرلمانية ، والتي تلعب دوراً كبيراً في هذا التشكيل فتارة يعتمد على التشريعات الدستورية والقانونية وتارة اخرى يعتمد على فكرة الشراكة في الحكم وتوزيع المناصب التنفيذية الاتحادية توافقياً بين الكتل الحزبية في البرلمان ، مما يُظهر الواقع مخالفاً للنصوص الدستورية والقانونية ويكشف لنا مكامن القوة و الضعف في هذا الدور .

وهكذا يمكن التعبير عن مشكلة الدراسة من خلال السؤالين الآتيين :

- ❖ من حيث الكفاية التشريعية : هل تكفي النصوص المدونة في الدستور النافذ والقوانين المختصة بتنظيم دور مجلس النواب في تشكيل السلطة التنفيذية الاتحادية ؟
- ❖ من حيث تطبيق النصوص : هل ينطبق الواقع العملي عند تشكيل السلطة التنفيذية الاتحادية مع النصوص الدستورية والقانونية المنظمة لهذا التشكيل ؟

رابعاً: منهج الدراسة ونطاقها

سيعتمد الباحث في دراسته لموضوع الرسالة على المنهج الوصفي التحليلي من خلال استعراض وتحليل النصوص الدستورية والقانونية المنظمة لدور مجلس النواب في تشكيل السلطة التنفيذية الاتحادية في ظل دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ ، والقوانين المنظمة لعمل السلطتين التشريعية والتنفيذية والأنظمة الداخلية لكليهما ، فضلا عن تحليل ما استقرت عليه احكام المحكمة الاتحادية العليا في هذا الشأن ، ومن ثم تقييم تلك النصوص لبيان مدى كفايتها لتشكيل السلطة التنفيذية وصولاً للأهداف المرجوة من الدراسة .

أما عن نطاق الدراسة فسيقنصر البحث على احد اهم الاختصاصات التنفيذية للسلطة التشريعية وهو مساهمتها في تشكيل السلطة التنفيذية الاتحادية بطرفيها رئيس الجمهورية ورئيس واعضاء مجلس الوزراء فضلاً عن رؤساء واعضاء الهيئات التابعة والساندة للحكومة الاتحادية وذلك في ضوء نصوص دستور ٢٠٠٥ وما تلاه من قواعد في القوانين والانظمة ذات الصلة بموضوع الدراسة.

خامساً: هيكلية البحث

سيتم بحث موضوع الدراسة (دور مجلس النواب العراقي في تشكيل السلطة التنفيذية الاتحادية) من خلال توزيع مواضيع البحث على فصلين ، وذلك لتسهيل عرض الافكار بصورة متتابعة وسهلة التنظيم ، وتوافقاً مع قاعدة ثنائية السلطة التنفيذية ودور مجلس النواب في تشكيلها .

حيث سيخصص الفصل الاول لدراسة دور مجلس النواب في تولية رئيس الجمهورية ، وقد قسمناه إلى مبحثين ، حيث وضعنا في المبحث الاول دور مجلس النواب في اختيار رئيس الجمهورية ، من خلال دوره في الترشيح لمنصب رئيس الجمهورية وذلك في المطلب الاول ، وايضاً من خلال دوره في انتخاب رئيس الجمهورية وتوليه المنصب وذلك في المطلب الثاني ، اما في المبحث الثاني فقد بينا دور مجلس النواب عند خلو منصب رئيس الجمهورية ، من خلال توضيح مفهوم خلو منصب رئيس الجمهورية وذلك في المطلب الاول ، وايضاً من خلال بيان دور مجلس النواب في تقرير خلو منصب رئيس الجمهورية ومعالجته وذلك في المطلب الثاني .

وسوف نخصص الفصل الثاني لدراسة دور مجلس النواب في تشكيل الحكومة الاتحادية ، اذ قسمناه إلى مبحثين ، تطرقنا في المبحث الاول إلى دور مجلس النواب في تولية رئيس مجلس الوزراء من خلال بيان دوره في اختيار رئيس مجلس الوزراء وذلك في المطلب الاول ، وايضاً من خلال بيان دور مجلس النواب في حالة خلو منصب رئيس مجلس الوزراء وذلك في المطلب الثاني . ، اما في المبحث الثاني فسنبين دور مجلس النواب في اسناد الوزارات والوظائف الاتحادية ، من خلال بيان دوره في الموافقة على تكليف اعضاء مجلس الوزراء وذلك في المطلب الاول ، وايضاً من خلال بيان دور مجلس النواب في الموافقة على تعيين كبار الموظفين الاداريين في الدولة الاتحادية وذلك في المطلب الثاني.

الفصل الاول

دور مجلس النواب في تولية رئيس الجمهورية

درجت معظم دساتير الأنظمة البرلمانية أن تعهد للمجالس النيابية فضلاً عن وظيفتها التشريعية والرقابية ووظيفة أخرى تتعلق باختيار أعضاء السلطة التنفيذية نيابة عن الشعب عن طريق التصويت البرلماني، ولأول مرة في تاريخ العراق السياسي يكون للشعب عن طريق ممثليه في البرلمان الحق في اختيار رئيس الدولة وذلك بعد عام ٢٠٠٣ ، وهو ما يعرف بالانتخاب غير المباشر والذي يعد من أساليب اختيار رئيس الدولة في النظم الديمقراطية المعاصرة.

وقد تضمن الدستور النافذ ٢٠٠٥ في المادة (٦١/أولاً، ثالثاً) منه بالنص على أن من ضمن أولويات اختصاصات مجلس النواب بعد الوظيفة التشريعية والرقابية هي انتخاب رئيس الجمهورية ، حيث يفهم أن دور البرلمان في بداية عمله بالدورة الجديدة ليست أن يمارس وظيفته التشريعية التي هي أساس عمله كسلطة تشريعية بقدر ما يتركز جهده بالتركيز على الوظيفة الانتخابية ، إذ يبادر مجلس النواب بعد اختياره لرئيس البرلمان الاتحادي ونائبيه واجب اختياره لأحد المرشحين لشغل منصب رئيس الجمهورية .

وسنحاول في هذا الفصل تسليط الضوء على دور مجلس النواب في اختيار رئيس الجمهورية ففي المبحث الأول سنسلط الضوء على هذا الدور في ظل الظروف الطبيعية ، وذلك عند انتخاب رئيس جديد في الدورة الانتخابية الجديدة ، وسنتطرق في المبحث الثاني إلى دور مجلس النواب في إشغال منصب رئيس الجمهورية عند خلو منصبه لاسباب طارئة اثناء اثناء مدة ولايته الرئاسية .

المبحث الأول

دور مجلس النواب في اختيار رئيس الجمهورية

أوكل دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ مهمة اختيار رئيس الجمهورية الى السلطة التشريعية المتمثلة بمجلس النواب مستبعداً أي دور لمجلس الاتحاد (الذي لم يتم تأسيسه لغاية الآن) في تلك الوظيفة ، وذلك بوصف أن مجلس النواب يمثل الشعب العراقي بكافة اطيافه^(١) خلافاً لمجلس الاتحاد الذي يمثل الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم^(٢).

وكان الدستور النافذ قد اناط بمجلس النواب مهمة اختيار مجلس الرئاسة الذي كان يحل محل تعبير (رئيس الجمهورية) على أن يعاد العمل بالأحكام الخاصة برئيس الجمهورية بعد دورة واحدة لاحقة لنفاذ الدستور^(٣) ، حيث ينتخب مجلس النواب رئيساً للدولة ونائبين له يؤلفون مجلس الرئاسة وذلك بقائمة واحدة وبأغلبية الثلثين^(٤)، وتطبق قاعدة المساواة بين اعضاء المجلس حيث إن ما يصدر عن المجلس لا ينسب لرئيسه دون بقيه اعضاءه رغم تمتعه بصفة رئيس الجمهورية حيث تتخذ القرارات بصفة جماعية لاعضاء مجلس الرئاسة^(٥).

وعليه لكي نفهم آلية انتخاب الرئيس في العراق بشكل تفصيلي ارتأينا أن نتعرض إلى هذا الموضوع على شكل مراحل ، حيث سنتعرف في المطلب الأول على عملية الترشيح لمنصب رئيس الجمهورية، وفي المطلب الثاني سنبين دور أعضاء مجلس النواب باختيار رئيس الجمهورية من بين المرشحين وتوليته المنصب .

(١) ضياء كامل كزار ، السلطة التنفيذية في الانظمة البرلمانية(دراسة مقارنة) ، رسالة ماجستير ، كلية القانون ، الجامعة المستنصرية ، ٢٠١٤ ، ص٥٨.

(٢) تنظر المادة (٦٥) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٣) تنظر المادة (١٣٨/ اولاً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٤) تنظر المادة (١٣٨/ ثانياً أ) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٥) تنظر المادة (١٣٨/ اولاً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

المطلب الأول

الترشيح لمنصب رئيس الجمهورية

إن اجراءات الترشيح لمنصب رئيس الجمهورية تدار برمتها في داخل قبة مجلس النواب إلا ما تعلق بموضوع الاعتراض على القائمة النهائية المتضمنة اسماء المرشحين المقبولين من قبل مجلس النواب ، حيث تكون من اختصاص المحكمة الاتحادية العليا .

بداية سوف نبحت في هذا المطلب موضوعين مترابطين هما فتح باب الترشيح واستلام الطلبات من قبل هيئة رئاسة مجلس النواب وذلك في الفرع الأول ، ومن ثم سنتناول موضوع إعلان قائمة المرشحين المقبولين كذلك من قبل هيئة رئاسة المجلس وايضاً إمكانية الطعن بها من قبل المعترضين أمام المحكمة الاتحادية العليا وذلك في الفرع الثاني .

الفرع الأول

فتح باب الترشيح واستلام الطلبات

سوف نتطرق في هذا الفرع إلى المرحلة الأولى من إجراءات الترشيح لمنصب رئيس الجمهورية ، وذلك من حيث الإعلان عن فتح باب الترشيح لشغل المنصب وسنفضله من حيث الاجراءات ثم سنبين مرحلة استلام طلبات المرشحين من قبل مجلس النواب .

أولاً : فتح باب الترشيح

تتمثل المرحلة الأولى في عملية اختيار رئيس الجمهورية بفتح باب الترشيح أمام الراغبين بالتقديم لشغل المنصب الأسمى في الدولة إلا وهو (منصب رئيس الجمهورية) ، ولكي نفهم الواقع العملي لهذه المرحلة في الدستور العراقي النافذ ارتأينا أن نقسم هذا الموضوع إلى قسمين طرحتهما التطبيقات في الدورات الانتخابية السابقة التي شهدها العراق بعد نفاذ دستور ٢٠٠٥ والتي قد لا تكون بعضها جزءاً من نصوصه إلا أنها أمست من القواعد السياسية التي توافقت عليها الكتل السياسية الممثلة في مجلس النواب العراقي .

فمن حيث الجهة المختصة بفتح باب الترشيح لشغل منصب رئيس الجمهورية نجد أنها تعد من ضمن اختصاصات رئاسة مجلس النواب الجديد حسب ما جاء بمضمون المادة الثانية من قانون أحكام الترشيح لمنصب رئيس الجمهورية النافذ^(١)، فبالرغم من أن المادة أعلاه لم تذكر صراحة جهة إعلان الترشيح لشغل منصب رئيس الجمهورية، إذ اكتفت بتحديد وقت الإعلان وذلك بناءً على شرط انتخاب رئيس مجلس النواب ونائبيه، وبالاطلاع على ما تلتته من مواد قانونية يمكن البناء عليها قياساً أن تكون الجهة المختصة بالإعلان هي هيئة رئاسة مجلس النواب، وذلك تبعاً لقراءة نصي المادتين الثالثة^(٢) والرابعة^(٣) من القانون المذكور أنفاً.

ومن ثم تعد عملية إعلان فتح باب الترشيح لشغل منصب رئيس الجمهورية هي أول الأعمال الواجبة على هيئة رئاسة مجلس النواب المنتخب في الدورة التشريعية الجديدة، وقد حدد القانون شرط أن لا تتجاوز مدة إعلانها ثلاثة أيام من تاريخ انتخاب تلك الهيئة.

وغالبا ما تتولى الاحزاب السياسية ترشيح ممثليها لإشغال المنصب المذكور، الا إن ذلك لا يعني عدم امكانية ترشيح المستقلين لشغل منصب رئيس الجمهورية، فلا يوجد مانع قانوني يحول دون ترشيحهم، رغم ان الواقع العملي يشير إلى فوز مرشح احد الاحزاب الكبيرة المؤثرة في المشهد السياسي بهذا المنصب^(٤).

كذلك لم تتضمن التشريعات ذات العلاقة باختيار رئيس الجمهورية من وجوب أن يمثل المرشح احد مكونات المجتمع العراقي بالذات، بل إن المشرع لم يفرض أن يكون المرشح من ضمن أعضاء مجلس النواب^(٥) أو أي جهة أخرى.

(١) المادة (٢) من قانون أحكام الترشيح لمنصب رئيس الجمهورية رقم (٨) لسنة ٢٠١٢، والتي تنص على انه ((يعلن الترشيح لمنصب رئيس الجمهورية خلال مدة ثلاثة أيام من تاريخ انتخاب رئيس مجلس النواب ونائبيه في دورته التشريعية الجديدة)).

(٢) المادة (٣/أولاً) من القانون أعلاه، والتي تنص على ان ((يقدم الراغبون بالترشيح ممن تتوفر فيهم الشروط المنصوص عليها في المادة(١) من هذا القانون طلباتهم التحريرية مشفوعة بالوثائق الرسمية التي تثبت توافر تلك الشروط فيهم مع سيرهم الذاتية إلى رئاسة مجلس النواب خلال موعد أقصاه ثلاثة أيام من بدء الإعلان عن التقديم)).

(٣) المادة (٤) من القانون اعلاه، والتي تنص على ان ((تعلن رئاسة مجلس النواب اسماء المرشحين الذين توافرت فيهم الشروط القانونية)).

(٤) د. حميد حنون خالد، الانظمة السياسية، مطبعة الفائق، بغداد، ٢٠٠٨، ص ١٢٦.

(٥) د.عدنان زكنه، المركز القانوني لرئيس الدولة الفيدرالية (العراق)، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠١١، ص ١٢٣.

ومع ذلك فإن الواقع العملي يعكس أن سلطة مجلس النواب في اختيار رئيس الجمهورية غير مطلقة بل مُقيّدة من حيث الواقع بإرادة الكتل الكردستانية على وفق قاعدة التوافقية التي سار عليها مجلس النواب في الدورات الانتخابية^(١).

وهذا ما أدى إلى عزوف كثير من الشخصيات السياسية العراقية التي تمثل الكتل والائتلافات الحزبية عن التنافس في الترشيح لشغل منصب رئيس الجمهورية وحتى نجد البعض يقوم بسحب ترشيحاتهم لأسباب تحكّمية فرضتها عليهم الظروف المحيطة بالعملية السياسية أو أن تكون بسبب ضغوطات حزبية^(٢) سببها وجود توافقات بين رؤساء الكتل السياسية تحت قبة البرلمان على إعطاء هذا المنصب إلى مكون معين وهو المكون الكردي حسب ما استقرت عليه الأمور^(٣).

وهكذا فإن مهمة الترشيح لمنصب رئيس الجمهورية منوطة بتوافقات الاحزاب والكتل السياسية الكبيرة ، وليس بالرغبة لدى المرشحين في تولي المنصب المذكور، وكذلك الحال فيما يتعلق بعملية الترشيح لمنصب نائب رئيس الجمهورية^(٤) ، وهو ما لاحظناه سابقاً من اعتماد اسلوب المحاصصة لدى ترشيح رئيس الجمهورية ونائبيه لتشكيل ما يعرف ب(مجلس الرئاسة) خلال الدورة الانتخابية الاولى لنفاذ الدستور .

ثانياً : استلام طلبات الترشيح

يتم استلام طلبات الترشيح لشغل منصب رئيس الجمهورية من قبل رئيس مجلس النواب وتتضمن هذه المرحلة عنصرين مهمين هما استلام طلبات الترشيح وتدقيقها .

(١) درغانم عبد دهش عطيه الكرعوي، تنظيم الاختصاصات الدستورية في نظام الثنائية البرلمانية (دراسة مقارنة)، الطبعة الاولى، دار نيبور للطباعة، الديوانية، ٢٠١٧، ص٣٥٥.

(٢) أعلن في ٢٠١٤/٧/٢٤ النائب (ف.ش) عن سحب ترشيحه لمنصب رئيس الجمهورية كمنافس للنائب (م.ف.م) ، وايضا اعلنت النائبة عن ائتلاف دولة القانون(ح.ف) سحب ترشيحها لمنصب رئيس الجمهورية بطلب من زعيم التحالف الوطني (أ.ج) والنائب عن كتلة الاحرار (ب.أ). منشور على الموقع الالكتروني لوكالة المدى برس الاخبارية، <http://almadapress.com/ar/news/34424/>، تاريخ الزيارة ٢٠١٩/٣/١٨ .

(٣) ونجد تطبيقه في الواقع العملي بداية بعد إقرار دستور ٢٠٠٥ ، حيث شغل منصب رئاسة الدولة الاتحادية في الدورة الأولى ولولايتين متتاليتين من ٢٠٠٥ إلى ٢٠١٤ السيد(ج.ح.ط) وهو مؤسس حزب الاتحاد الوطني الكردستاني العراقي ، وقد تبعه في الدورة الرئاسية الثالثة منذ ٢٠١٤ والى ٢٠١٨ السيد(م.ف.م) ، واختير لرئاسة الجمهورية في الدورة الرابعة السيد(ب.أ.ص)، والأخيران عضوان في حزب الاتحاد الوطني الكردستاني العراقي.

(٤) وكذلك فيما يتعلق بعملية الترشيح لمنصب نائب رئيس الجمهورية وهي المرحلة التالية بعد انتخاب رئيس الجمهورية ، والذي يقع على عاتق الأخير طبقاً للمادة الأولى من قانون نواب رئيس الجمهورية رقم (١) لسنة ٢٠١١ اختيار ما لا يزيد على ثلاثة اشخاص لشغل المنصب عند استلام مهامه الدستورية وتعرض اسماؤهم على مجلس النواب لغرض استحصال المصادقة عليهم بالأغلبية، وليس بعيداً عن المحاصصة، حيث تأثرت عملية اختيار نواب رئيس الجمهورية بتوزيع شغل هذه المناصب على المكونات القومية والطائفية والسياسية في العراق ، وبالتالي فإن اختيار رئيس الجمهورية لنوابه يكون مشروط عرفاً باختيار من يمثل تلك المكونات.

ففي مجال استلام الطلبات نجد أن عملية تقديمها تتم من قبل المرشحين إلى رئاسة مجلس النواب وبصورة تحريرية مرفق معها كافة الاوليات والوثائق الرسمية التي تثبت صحة المعلومات المدونة في السيرة الذاتية المقدمة من قبلهم والتي يشترط فيها أن تتضمن شروط الترشيح طبقاً للمادة الثالثة من قانون أحكام الترشيح لمنصب رئيس الجمهورية رقم (٨) لسنة ٢٠١٢ .

وقد اشترط القانون في المادة المذكورة ان تتم عملية تقديم الطلبات خلال مدة ثلاثة ايام من تاريخ بدء الاعلان عن التقديم ، ويتم تزويد مقدم طلب الترشيح للرئاسة بوصل اثبات استلام طلبه مع المرفقات حماية لحقه في الاعتراض عند عدم اعلان اسمه ضمن قائمة المرشحين.

هذا ويكون طلب الترشيح لمنصب رئيس الجمهورية منفرداً لكل مرشح ، فلا علاقة له ببقية طلبات المرشحين الاخرين وان كانوا من ذات الكتلة النيابية ، إلا إن وضع عملية الترشيح في الدورة الانتخابية الاولى كان يختلف، إذ تعد مرحلة انتقالية خاصة حل فيها مجلس الرئاسة محل منصب رئيس الجمهورية وبالتالي اختلف مضمون طلب الترشيح ، حيث يقدم على شكل قائمة جماعية تشمل اعضاء مجلس الرئاسة وهم كل من رئيس مجلس الرئاسة ونائبيه ويتم انتخابهم بقائمة واحدة وبأغلبية الثلثين طبقاً للمادة (١٣٨/ اولاً و ثانياً) من الدستور .

وفي مجال تدقيق الطلبات نجد أن هيئة الرئاسة في مجلس النواب تلجأ إلى تشكيل لجنة خاصة لغرض تدقيق تلك الطلبات والاوليات المرفقة معها وتمنح التسهيلات لغرض مخاطبة الدوائر المختصة (مثل هيئة النزاهة ، وهيئة المسائلة والعدالة ، ومجلس القضاء الاعلى ...) بهدف التثبت من توافر كافة الشروط وصحة الأوليات، حيث أن الدستور العراقي النافذ قد اورد ابتداءً شروط واجب توافرها في مرشح رئيس الجمهورية^(١).

وقد نصّت المادة (٦٩) من الدستور النافذ على وجوب تنظيم قانون بأحكام الترشيح لمنصب رئيس الجمهورية ، اذ جاء تقنين الشروط بموجب قانون خاص ، حيث ضم القانون إلى الشروط

(١) تنظر المادة (٦٨) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ ، كما تنص المادة (١٣٥/ثالثاً) من الدستور ذاته على ((يشترط في المرشح لمنصب رئيس الجمهورية، ورئيس وأعضاء مجلس الوزراء، ورئيس وأعضاء مجلس النواب، ورئيس وأعضاء مجلس الاتحاد، والمواقع المتناظرة في الأقاليم، وأعضاء الهيئات القضائية، والمناصب الأخرى المشمولة باجتثاث البعث وفقاً للقانون، أن يكون غير مشمولٍ بأحكام اجتثاث البعث)) ، و كذلك المادة (٩/اولاً/ج) من الدستور النافذ ، والتي تنص على ((لا يجوز للقوات المسلحة العراقية وأفرادها، وبضمنهم العسكريون العاملون في وزارة الدفاع أو أية دوائر أو منظمات تابعة لها، الترشيح في انتخاباتٍ لإشغال مراكز سياسية...))، والمادة (٩٨/اولاً) من الدستور النافذ والتي تنص على ((يحظر على القاضي وعضو الادعاء العام ما يأتي الجمع بين الوظيفة القضائية والوظيفيتين التشريعية والتنفيذية أو أي عملٍ آخر...))

الدستورية شرط جديد (وهو وجوب حصول المرشح على الشهادة الجامعية الاولية كتحصيل علمي) ،
 اضافة إلى أن الدستور النافذ قد تضمن في نصوص بعض مواد شروط ضمنية يمكن استنتاجها منها
 (ان لا يكون المرشح قد شغل منصب الرئاسة لمرتين)^(١) ، حيث لم يجز الدستور العراقي النافذ أكثر
 من ولايتين لرئيس الجمهورية بغض النظر أن كانت الولاية الثالثة متصلة او منفصلة عن السابقة .

ولذا يجب مراعاة تدقيق توافر الشروط كافة بالمرشحين المقبولين لشغل منصب رئيس
 الجمهورية والتي يمكن أن نجملها بالآتي :

أ :- إن يكون عراقياً بالولادة ومن أبوين عراقيين.

ب :- إن يكون كامل الاهلية واتم الاربعين سنه من عمره.

ج :- إن لا يكون مشمولاً بأحكام إجراءات قانون المساءلة والعدالة أو أية إجراءات تحل محلها.

د :- إن يكون غير محكوم بجريمة مخلة بالشرف.

هـ: أن لا يقل تحصيله الدراسي عن الشهادة الجامعية الأولية.

و: إن يكون ذو سمعة حسنة وخبرة سياسية ومشهوداً له بالنزاهة والاستقامة والعدل والإخلاص للوطن.

ز: إن لا يكون من افراد القوات المسلحة العراقية وبضمنهم العسكريون العاملون في وزارة الدفاع

أو أية دوائر أو منظمات تابعة لها الترشيح في الانتخابات لإشغال مراكز سياسية .

ح : إن لا يجوز الجمع بين الوظيفة التنفيذية وغيرها من وظائف السلطات الاتحادية الاخرى .

ط - إن لا يجوز الترشيح على منصب رئاسة الجمهورية لمن شغله اكثر من مرتين .

وقد امتد معظم تلك الشروط لكي تشمل نائب رئيس الجمهورية^(٢) ، ولا تختلف تلك الشروط

الواردة في الدستور النافذ وايضا قانون احكام الترشيح لمنصب رئيس الجمهورية رقم ٨ لسنة ٢٠١٢ عن

(١) المادة (٧٢/أولاً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ ، والتي تنص على ((تحدد ولاية رئيس الجمهورية بأربع سنوات، ويجوز إعادة انتخابه لولاية ثانية فحسب)).

(٢) إن الدستور النافذ لم يتضمن الإشارة إلى الشروط الواجب توافرها لاختيار المرشحين لشغل منصب نائب رئيس الجمهورية الا انه نص بالمادة (٦٩/ثانياً) منه على إن ينظم قانون خاص من قبل مجلس النواب يتضمن احكام اختيارهم وقد صدر بذلك قانون نواب رئيس الجمهورية رقم (١) لسنة ٢٠١١ ، والذي تضمن إن يشترط في نائب رئيس الجمهورية ما يشترط في رئيس الجمهورية وقد حدد نطاق الشروط إن تكون طبقاً لإحكام المادة (٦٨) من الدستور النافذ وايضا المادة(١٣٥/ثالثاً) من الدستور التي تنص على ان ((يشترط في المرشح لمنصب رئيس

الشروط المطلوب توافرها في اعضاء مجلس الرئاسة البالغ عددهم دستوريا ثلاثة اشخاص والذين يمثلون بمجموعهم منصب رئيس الجمهورية ونائبيه في اول دورة انتخابية بعد نفاذ الدستور العراقي ، وازداد الدستور بعض التفاصيل للشروط فيما يتعلق بعلاقة المرشح بحزب البعث المنحل فاذا كان من الاعضاء السابقين في الحزب المنحل ورافضاً لسياساته القمعية والتسلطية فيجب أن يكون قد ترك الحزب قبل سقوط سلطته بعشر سنوات على أن لا يكون للمرشح أي دور او مشاركة في اقتراح اي من الجرائم بحق الشعب العراقي وخص بالذكر جريمة قمع الانتفاضة الشعبانية في الجنوب وايضا جريمة الابادة والتهجير في الشمال او ما عرف ب(الأنفال)^(١).

الفرع الثاني

إعلان قائمة المرشحين والاعتراض عليها

بعد انتهاء المدد الدستورية الخاصة بفتح باب الترشيح واستلام الطلبات وانتهاء عملية التدقيق من قبل هيئة رئاسة مجلس النواب عندها يتم الانتقال الى مرحلة جديدة تتمثل بموضوعين متسلسلين وهما الاعلان عن اسماء المرشحين المقبولين في المنافسة على شغل منصب رئيس الجمهورية وايضا أحقية الطعن للمتقدمين بالترشيح في حال عدم ظهور اسمائهم بقائمة المرشحين المقبولين .

أولاً : إعلان قائمة المرشحين

إن عملية الاعلان عن القائمة النهائية للمرشحين لشغل منصب رئيس الجمهورية يقع ضمن مهام رئاسة مجلس النواب وبالأخص رئيس مجلس النواب^(٢) ، حيث تتم بعد الانتهاء من عملية فرز

الجمهورية، ورئيس وأعضاء مجلس الوزراء، ورئيس وأعضاء مجلس النواب ورئيس وأعضاء مجلس الاتحاد، والمواقع المتناظرة في الأقاليم، وأعضاء الهيئات القضائية، والمناصب الأخرى المشمولة باجتماعات البعث وفقاً للقانون، أن يكون غير مشمول بأحكام اجتمعات البعث))، وقد اضيف عليها بموجب القانون المذكور انفاً بالمادة الثانية منه ان يكون حاصل على الشهادة الجامعية او ما يعادلها ، حيث يفهم من ذلك إن احكام القانون الانتخابي لمنصب نائب الرئيس قد حدد معظم الشروط والاحكام الخاصة باختيار نائب الرئيس الا انه لم يشمل جميع تلك الاحكام والشروط ، ومثال ذلك تنص المادة (٧٢/اولا) من الدستور النافذ على ((تحدد ولاية رئيس الجمهورية بأربع سنوات ويجوز اعادة انتخابه لمرة ثانية فحسب)) ، عليه يكون من الجائز إن يشغل الشخص منصب نائب الرئيس لأكثر من مرتين .

(١) تنظر المادة (١٣٨/ثالثاً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .

(٢) المادة (٣٣) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي النافذ، والتي تنص على ان ((رئيس المجلس هو الذي يمثله ويتحدث باسمه)) .

طلبات الترشيح وتدقيقها، حيث إن نتيجة الإعلان مشروطة بتوافر الشروط الدستورية والقانونية بالمرشحين وذلك حسب ما ورد بقانون أحكام الترشيح لمنصب رئيس الجمهورية (١).

وتتم عملية الإعلان عن قائمة المرشحين من قبل رئيس مجلس النواب اثناء انعقاد الجلسة البرلمانية حال اتمامها لكي يتسنى اكمال الاجراءات المتعلقة بعملية اختيار رئيس الجمهورية خلال مدة لا تتجاوز الثلاثين يوم من أول يوم انعقاد الجلسة البرلمانية الأولى .

الجدير بالذكر أن قانون احكام الترشيح لمنصب رئيس الجمهورية النافذ لم يتضمن في مواده اي تحديد زمني يلزم الإعلان عن قائمة المرشحين على عكس ما نجده في بقية الاجراءات الواردة بالقانون المذكور الذي حدد نطاق كافة الاجراءات بثلاثة ايام فقط (٢) ويبدو أن المشرع تقصد ذلك الامر لكي يفسح المجال الكافي لمن يقوم بهذا الاجراء لغرض التأكد من سلامة المعلومات المرفقة بالطلبات المقدمة .

وتحوي القائمة المعلنة من قبل هيئة رئاسة مجلس النواب على العدد الكلي للمتقدمين لشغل منصب رئيس الجمهورية تتضمن كلاً من المرشحين الذين استوفوا الشروط الدستورية والقانونية المطلوبة ، واسماء الذين تم استبعادهم لعدم انطباق الشروط عليهم ، وكذلك اسماء الذين قاموا بسحب طلبات ترشيحهم (ان وجدوا) ، حيث إن عملية حساب نتيجة فرز الاصوات تتم بصورة علنية وتتوجب ابعاد البطاقات البيضاء والباطلة من جملة البطاقات الموزعة فغالبا ما لا تتساوى عدد البطاقات الصحيحة مع عدد المشاركين بالاقتراع (٣) .

وبذلك يختلف تنظيم الانتخابات في جمهورية العراق عن بعض البرلمانات التي تجعل من عملية الإعلان عن قائمة المرشحين لانتخابات الرئاسة ضمن مهام لجان او هيئات مختصة بعيدة عن

(١) تنظر المادة (٤) من قانون أحكام الترشيح لمنصب رئيس الجمهورية رقم (٨) لسنة ٢٠١٢ .

(٢) تضمن قانون احكام الترشيح لمنصب رئيس الجمهورية النافذ مجموعة من الاجراءات التي حدد نطاق القيام بها خلال مدة ثلاثة ايام حصراً لكل منها وهي كالتالي : الإعلان عن فتح باب الترشيح خلال ٣ ايام من تاريخ انتخاب رئيس مجلس النواب ونائبيه ، وتقديم طلبات الترشيح لشغل منصب رئيس الجمهورية خلال ٣ ايام من تاريخ بدء الإعلان عن فتح باب الترشيح ، والاعتراض على عدم ظهور اسم المتقدم بطلب الترشيح بالقائمة المعلنة خلال ٣ ايام من تاريخ من تاريخ إعلانها ، وبت المحكمة الاتحادية العليا في الاعتراض المقدم اليها خلال ٣ ايام من تاريخ من تاريخ تسجيله لديها ، وتبليغ المحكمة المذكورة بقرارها إلى رئاسة مجلس النواب خلال ٣ ايام من تاريخ صدوره .

(٣) د. داود الباز، حق المشاركة في الحياة السياسية (دراسة تحليلية مقارنة)، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، ٢٠٠٦، ص. ٦٧١

اعمال السلطة التشريعية^(١).

ويرى الباحث انه يفضل أن يتم الإعلان عن قائمة المرشحين عن طريق النشر العام سواء كان في الجريدة الرسمية او في صحيفة يومية^(٢) لغرض تحقيق هدفين مهمين من خلال اعلام المرشحين بالنتيجة النهائية واشراك الراي العام في مجريات السباق الانتخابي على كرسي الرئاسة ، مما يحقق الشفافية في العمل والعلانية بوصفهما عنصرين رئيسيين للعمل البرلماني .

كما يقع على عاتق رئاسة مجلس النواب مهمة الاعلان عن أسماء المرشحين ممن اقرت المحكمة الاتحادية العليا قبول ترشيحهم جراء الاعتراض^(٣) .

ثانياً: الاعتراض على قائمة المرشحين

إن عملية الاعتراض على قائمة المرشحين المقبولين تختلف عن عملية الطعن في نتائج الانتخابات ، كون الاولى متعلقة بإجراءات تدقيقية سابقة والثانية متعلقة بصحة النتائج النهائية للانتخاب .

وغالبا ما تقوم المجالس النيابية بأجراء عملية التثبيت من توافر الشروط في المرشحين كونها هي الجهة المسؤولة عن استلام طلبات الترشيح ، ويعد ذلك حقاً برلمانياً مشروعاً في أن يتأكد المجلس النيابي من توفر الشروط المطلوبة في من سيشغل منصباً سيادياً يعد واجهة للدولة وحارساً لاستقلالها وممثلاً لسيادتها الوطنية^(٤) ، وهذا ما نجده متبعاً في مجلس النواب العراقي، إذ يستخدم ذات الاجراء في تدقيق توافر الشروط بالنسبة لمرشحي منصب رئيس الجمهورية ، غير أن هذا القرار البرلماني ليس قطعياً ، إذ يعطى الحق لمن لا يوافق صيغة القرار أن يعترض لدى المحكمة الاتحادية العليا للنظر به ، وهو اجراء ديمقراطي محمود يحسب للدستور العراقي على عكس بعض الانظمة التي جعلت منه قرار

(١) كما في مصر، حيث يكون الإعلان من اختصاص (الهيئة الوطنية للانتخابات) المشكلة بموجب المادة (٢٠٨) من الدستور المصري النافذ ٢٠١٤ والتي نصها ((الهيئة الوطنية للانتخابات هيئة مستقلة، تختص دون غيرها بإدارة الاستفتاءات، والانتخابات الرئاسية، والنيابية، والمحلية، بدءاً من إعداد قاعدة بيانات الناخبين وتحديثها، واقتراح تقسيم الدوائر، وتحديد ضوابط الدعاية والتمويل، والإنفاق الانتخابي، والإعلان عنه...)).

(٢) ونجد هذا الاجراء معتمد في المحكمة الدستورية العليا في سوريا ، حيث ورد في المادة (٢٦) من قانون المحكمة الدستورية العليا رقم (٧٩ لسنة ٢٠١٤).

(٣) تنظر المادة (٥ / رابعاً) من قانون أحكام الترشيح لمنصب رئيس الجمهورية رقم (٨) لسنة ٢٠١٢ .

(٤) رغم انتقاد البعض لهذه الطريقة لأنها حسب رأيهم تضع الرئيس المنتخب برلمانياً تحت سلطان مجلس النواب وتجعله في يد الاغلبية البرلمانية . د.غازي كرم، النظم السياسية والقانون الدستوري(دراسة مقارنة)، ط١، اثناء للنشر والتوزيع، الاردن، ٢٠٠٩، ص١١٢.

نهائي غير قابل للطعن^(١).

وقد كفل قانون أحكام الترشيح لمنصب رئيس الجمهورية رقم (٨) لسنة ٢٠١٢ في المادة (٥/أولاً) منه الحق لمن لم يعلن اسمه ضمن قائمة المرشحين لمنصب الرئاسة رغم توفر شروط الترشيح فيه ان يعترض امام المحكمة الاتحادية العليا، وبهذا اضاف القانون المذكور اختصاصا جديدا للمحكمة الاتحادية العليا الواردة في المادة (٩٣) من الدستور النافذ وقانون المحكمة الاتحادية العليا النافذ^(٢).

ويشترط في طلب الاعتراض أن يكون تحريراً^(٣) ، فلا يمكن الاخذ بالاعتراض الشفهي امام مجلس النواب وحتى أن كان امام المحكمة الاتحادية العليا مع وجوب أن يقدم طلب الاعتراض بواسطة محام ذي صلاحية مطلقة ، ويقصد بالصلاحية المطلقة أن يكون المحامي مسجلا اسمه في جدول نقابة المحامين ذوي الصلاحية المطلقة الذين لهم صلاحية ممارسة المحاماة امام جميع المحاكم والجهات الاخرى^(٤) ، وكذلك يجب أن يقدم الطلب بلائحة مطبوعة ، حيث لا يقبل مكتوب بخط اليد ، كما يجب إن يرفق بطلب الاعتراض قائمة بالمستندات التي تثبت صحة الطلب ، ويجب أن توقع كل ورقة من الاوراق المقدمة من قبل المعارض او وكيله مع إقراره بمطابقتها للأصل .

ولقد اشترط لقبول طلب الاعتراض شكلا أن يقدم المعارض طلبه التحريري الى المحكمة الاتحادية العليا خلال ثلاثة ايام من تاريخ اعلان اسماء المرشحين حسب المادة (٥ / أولاً) من قانون أحكام الترشيح لمنصب رئيس الجمهورية رقم (٨) لسنة ٢٠١٢ النافذ .

وتلزم المحكمة المذكورة بالبت في طلب الاعتراض المقدم اليها خلال ثلاثة ايام من تاريخ تسجيل ذلك الطلب في سجل المحكمة على اعتبار إن النظر فيها وحسمها تعد من الامور المستعجلة لتعلقها بمدد دستورية محددة لانتخاب رئيس الجمهورية ، وتكون قرارات المحكمة في هذا الشأن باثة

(١) في مصر بعهد الدستور السابق (دستور سنة ١٩٧١ المعدل ٢٠٠٧) اذ كان يتم تشكيل لجنة الانتخابات الرئاسية والتي مهمتها قبول طلبات المرشحين لشغل منصب الرئاسة وتديقها والإعلان عن قائمة المرشحين المقبولين وتكون قراراتها نافذه غير قابلة للطعن بالطرق العادية وغير العادية او حتى ان تكون قبله للتأويل او وقف التنفيذ . د. شريف بوخاطر ، ضمانات جديه الترشيح لرئاسة الجمهورية (دراسة مقارنة) ، مجلة الشريعة والقانون ، مصر ، العدد ٣٧ ، السنة يناير/٢٠٠٩ ، ص ٣١٦ .

(٢) تنظر المادة (٤) من قانون المحكمة الاتحادية العليا رقم ٣٠ لسنة ٢٠٠٥ .

(٣) تنظر المادة (٥ / أولاً) : من قانون أحكام الترشيح لمنصب رئيس الجمهورية رقم (٨) لسنة ٢٠١٢ .

(٤) تنظر المادة (٢١) من قانون المحاماة رقم ١٧٣ لسنة ١٩٦٥ المعدل .

وملزمة^(١) لا تقبل أي طريق من طرق الطعن^(٢)، كما يقع على عاتق المحكمة ابلاغ قرارها إلى رئاسة مجلس النواب خلال مدة ثلاثة ايام من تاريخ صدوره^(٣)

المطلب الثاني

انتخاب رئيس الجمهورية وتوليه المنصب

ان اجراء عملية التصويت لاختيار رئيس الجمهورية في العراق وبموجب المادة (٦١/ ثانياً) من الدستور النافذ تتم عن طريق مجلس النواب دون مشاركة أي جهة او هيئة اخرى شعبية كانت او دستورية ، وذلك على اعتبار أن مجلس النواب ممثلاً لأطياف الشعب كافة ، غير اننا نجد أن الدور الاهم في هذه المرحلة هو للأحزاب السياسية وتطلعاتها في العملية السياسية وما تمارسه من التأثير على الكتل في داخل البرلمان التي تتكون غالباً من اكبر الاحزاب الموجودة على الساحة السياسية في الدولة .

ونرجح توجه المشرع الدستوري الى حصر اختيار رئيس الجمهورية بمجلس النواب الى اسباب عده منها تثبيت هيمنة مجلس النواب على اختيار اعضاء السلطة التنفيذية لضمان سير العملية التشريعية والتنفيذية دون معرقلات ، ومحاولة في اختيار الذي يتناسب تاريخه وفكره السياسي مع اهداف البرلمان وتطلعاته ، لما له من اثر في تقليل حدة الصراعات بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في الاختصاصات المشتركة او المكملّة بينهما خصوصا في الانظمة النيابية البرلمانية التي تتطلب وجود توازن وتعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية^(٤).

عليه سنقسم هذا المطلب الى فرعين سنتناول في الفرع الاول منه موضوع التصويت على مرشحي رئاسة الجمهورية ، وفي الفرع الثاني سنتطرق الى تولية رئيس الجمهورية .

(١) تنظر المادة (٥ / ثانياً) من قانون احكام الترشيح لمنصب رئيس الجمهورية النافذ .
 (٢) تنظر المادة (١٧) من النظام الداخلي للمحكمة الاتحادية العليا رقم (١) لسنة ٢٠٠٥ .
 (٣) تنظر المادة (٥/ ثالثاً) من قانون احكام الترشيح لمنصب رئيس الجمهورية النافذ .
 (٤) تنظر المادة (٣) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي النافذ .

الفرع الاول

التصويت على مرشحي رئاسة الجمهورية

إن عملية التصويت تتم من قبل مجلس النواب لاختيار احد المرشحين لشغل منصب رئيس الجمهورية من خلال الاقتراع التحريري وفي جلسة علنية^(١) حفاظا على الشفافية الا اذا اقتضت الضرورة جعلها سرية^(٢) لضمان حرية النائب عند التعبير عن رأيه وتجنبيه الضغوطات المتفذين ، لذا لا يمنع أن يتم اجراء التصويت بصورة سرية في سبيل ذلك^(٣) ، وتكون الجلسة بدعوة من رئيس مجلس النواب المنتخب حديثا او نائبيه مجتمعين^(٤) ، علما أن الجلسة تكون ذات طبيعة خاصة كونها محددة بمهمة انتخاب رئيس الجمهورية^(٥) ، حيث أن لها اهميتها وخصوصيتها كونها تعد اهم الوسائل الديمقراطية لتطبيق عملية التداول السلمي للسلطة^(٦) ، وتبدأ بأن يقوم رئيس المجلس بافتتاح الجلسة وترأسها حسب الاصول الدستورية والقانونية والانظمة المرعية في النظام الداخلي لمجلس النواب^(٧) ويمكن للنائب الاول أن يقوم بتلك المهمة في حالة غياب رئيس المجلس او تعذر قيامه بإدارة الجلسة ، كما يمكن للنائب الثاني ايضا القيام بها في حال غياب رئيس المجلس والنائب الأول^(٨) ، وفي حال

(١) تنظر المادة (٥٣/اولا) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .

(٢) المادة (٢٩) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي النافذ ٢٠٠٦ ، والتي تنص على ((اولاً: تكون جلسات المجلس علنية إلا إذا تطلبت الضرورة غير ذلك بطلب من رئيس الجلسة أو باقتراح من مجلس الرئاسة أو رئيس مجلس الوزراء أو بطلب من ٣٥ عضواً من اعضائه وبموافقة المجلس بأغلبية الحاضرين. وفي هذه الحالة لا يحضر أحد الجلسة حتى من موظفي المجلس ويقوم النائبان ومن يُنسب من قبل هيئة الرئاسة بتنظيم المحضر)).

(٣) اصدرت المحكمة الاتحادية العليا قراراً بان احكام الدستور النافذ لم تمنع اجراء التصويت السري المباشر وترك الدستور اجراءه لتقدير المجلس حيثما يرى مصلحة عامة في ذلك مالم يعترض اغلبية النواب عليه. ينظر قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم(٦٨/اتحادية/٢٠١٦) الصادر بتاريخ ١٠/١٠/٢٠١٦ .

(٤) تنظر المادة (١١/ثانيا) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي النافذ.

(٥) المادة (٤٧) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي النافذ والتي تنص على ان ((يعقد مجلس النواب اجتماعاً خاصاً لمناقشة ترشيح وانتخاب رئيس الجمهورية ونائبيه طبقاً للمادة (٧٠) من الدستور)).

(٦) المادة (٦) من الدستور النافذ تنص على تداول السلطة سلمياً عبر الوسائل الديمقراطية المنصوص عليها دستورياً.

(٧) المادة (٣٤) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي النافذ، والتي تنص على ((يمارس الرئيس المهام الآتية: أولاً: العمل على تطبيق الدستور والقوانين والنظام الداخلي للمجلس. ثانياً: افتتاح جلسات المجلس وتروسيها)).

(٨) المادة (٣٥) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي النافذ ، والتي تنص على ان ((اولاً: يمارس النائب الأول المهام الآتية:- أ. القيام بمهام رئيس المجلس عند غيابه او تعذر قيامه بتلك المهام. ب. متابعة اعمال اللجان الدائمة وتقديم التقارير بشأنها وفقاً لما أتفق عليه في هيئة الرئاسة. ج. تولي رئاسة الاجتماعات المشتركة للجان الدائمة في

تعذر قيام الرئيس او احد نائبيه بمهامهم يتولى القيام برئاسة الجلسة من يتم انتخابه بشكل مؤقت بأغلبية الحاضرين في الجلسة ذاتها (١) ، لوجود تحديد دستوري يفرض على مجلس النواب اجراء عملية الانتخاب لمنصب رئيس الجمهورية خلال مدة ثلاثين يوم من تاريخ انعقاد اول جلسة له ، والذي يكون بدعوة من الرئيس السابق (٢) باعتبار ذلك من مهامه الدستورية ، حيث يتوجب عليه أن يوجه الدعوة خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ المصادقة على نتائج الانتخابات العامة (٣).

هذا ويجري التصويت على اختيار رئيس الجمهورية من بين المرشحين لشغل المنصب من خلال اجراء اقتراع سري داخل قبة البرلمان ، ويتم تولية من يحصل على النسبة الموصوفة من الاصوات ، وفي حالة عدم الحصول على النسبة المطلوبة يتم اللجوء الى اقتراع تكميلي تنحصر المنافسة فيه بالمرشحين الحاصلين على اعلى نسبة من الاصوات المتحصلة في الاقتراع الاول .

وهذا ما سنبحثه في البندين الآتيين :

اولاً : الاقتراع الاول (الأساسي)

يسبق مرحلة الاقتراع الاول لانتخاب رئيس الجمهورية في مجلس النواب اجتماع خاص لمناقشة اسماء المرشحين لمنصب رئيس الجمهورية ، ويسمح النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لأعضائه صلاحية مناقشة اسماء المرشحين في اجتماع خاص يسبق عملية الاقتراع (٤) ، ولعل الغاية من ذلك هي الوصول إلى توافق سياسي حول شخص المرشح وتقريب الآراء لضمان الفاعلية في نتائج الاقتراع البرلماني ، علماً انه لا يتوجب دستورياً أن تكون هنالك منافسة بين اكثر من مرشح ، حيث

المجلس . ، وثانياً: يمارس النائب الثاني المهام الآتية:- أ. القيام بأعمال رئيس المجلس عند غيابه وغياب النائب الأول او عند تعذر قيامهما بتلك المهام)).

(١) تنظر المادة (١١/اولا) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي النافذ.

(٢) المادة (٦) من قانون احكام الترشيح لمنصب رئيس الجمهورية ، والتي تنص على ان ((ينعقد مجلس النواب قبل انتهاء المدة المحددة في الفقرة (ب) من البند (ثانيا) من المادة (٧٢) من الدستور بدعوة من رئاسة المجلس لانتخاب رئيس الجمهورية من بين المرشحين الذين توافرت فيهم الشروط القانونية)).

(٣) المادة (٥٤) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ ، والتي تنص على ان ((يدعو رئيس الجمهورية مجلس النواب للانعقاد بمرسوم جمهوري، خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ المصادقة على نتائج الانتخابات العامة، وتعد الجلسة برئاسة أكبر الأعضاء سناً لانتخاب رئيس المجلس ونائبيه، ولا يجوز التمديد لأكثر من المدة المذكورة آنفاً)).

(٤) المادة (٤٧) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي النافذ ، والتي تنص على ان ((يعقد مجلس النواب اجتماعاً خاصاً لمناقشة ترشيح وانتخاب رئيس الجمهورية ونائبيه طبقاً للمادة (٧٠) من الدستور)).

بالإمكان اجراء عملية التصويت رغم وجود مرشح واحد لشغل المنصب^(١)، والقصد من اطلاق تسمية الجلسة الخاصة بمناقشة ترشيح وانتخاب من سيشغل منصب رئيس الجمهورية من بين احد المرشحين بلفظ (الاجتماع الخاص)^(٢) يرجع إلى عدم الحاجة إلى توفر النصاب القانوني للجلسة البرلمانية لصحة استمرار الاجتماع^(٣) حيث يرجع الى خصوصيتها ، إذ ان النصاب القانوني المطلوب لصحة الاقتراع يتحقق بحضور الاغلبية المطلقة لأعضاء المجلس كما يقتضيه النظام الداخلي لمجلس النواب^(٤)، الا إن عملية التصويت في حال انتخاب رئيس الجمهورية تتطلب نسبة موصوفة بأغلبية ثلثي عدد اعضاء المجلس النيابي لصراحة المادة (٧٠) من الدستور النافذ^(٥) ، حيث من المعلوم دستوريا أن الاساس في قرارات جلسات مجلس النواب تكون بنسبة تصويت بالأغلبية البسيطة (بعد تحقق النصاب) وتستثنى تلك النسبة في حال نص على خلاف ذلك^(٦)، ومن تلك الاحوال انتخاب مجلس النواب لرئيس الجمهورية ، علما أن هذه النسبة قد نص عليها الدستور في مواضع عدة وذلك للحصول على نسبة القبول الاكبر من قبل ممثلي الشعب اما لأهميتها او لخطورتها^(٧) ، وكان الاولى بالمشرع الدستوري أن يشترط استثناءً تحقق نصاب الثلثين لعدد اعضاء مجلس النواب لصحة انعقاد الجلسة الخاصة بانتخاب رئيس الجمهورية لحث اعضاء المجلس النيابي على حضور الجلسة ، وبهدف ان يتناسب عدد النواب الحاضرين مع الشرط الدستوري المطلوب لأنتخاب الرئيس في جولة الاقتراع الاولى لما في ذلك

(١) المادة (٩) من قانون احكام الترشيح لمنصب رئيس الجمهورية النافذ ، والتي تنص على ((إذا اسفر الترشيح عن مرشح واحد لمنصب رئيس الجمهورية تجري الانتخابات ويعد المرشح منتخبا اذا حصل على أغلبية ثلثي عدد اعضاء مجلس النواب ..)).

(٢) تنظر المادة (٤٧) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي النافذ .

(٣) المادة (٢٥) من النظام الداخلي لمجلس النواب النافذ ، والتي تنص على ان ((يعد وجود النصاب لازماً عند التصويت ولا يشترط لصحة استمرار الاجتماع)).

(٤) المادة (٢٣) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي النافذ ، والتي تنص على ان ((يتحقق نصاب انعقاد المجلس بحضور الأغلبية المطلقة لعدد اعضاءه وتتخذ قراراته بالأغلبية البسيطة لعدد الأعضاء الحاضرين ما لم ينص الدستور على غير ذلك ، وعند تساوي الأصوات يرجح الجانب الذي صوت معه الرئيس.)) ، والمادة (٢٤) منه تنص على ((لا يجوز افتتاح الجلسة إلا بحصول النصاب القانوني للحضور المنصوص عليه في المادة ٢٣ من هذا النظام، وإذا تبين أن النصاب القانوني لم يكتمل اجل الرئيس افتتاحها لمدة لا تقل عن نصف ساعة ، فإذا لم يكتمل أيضًا يعلن الرئيس تأجيل الجلسة ويعين موعد آخر لانعقادها.)).

(٥) مصدق عادل طالب و صفا عباس كبة ، اليمين الدستورية في الدساتير العراقية ، مجلة العلوم القانونية ، جامعة بغداد ، المجلد ٢٩ ، الاصدار ٢ ، ٢٠١٣ ، ص ١٦.

(٦) تنظر المادة (٥٩/ثانيا) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٧) وهي على سبيل الحصر : تنظيم عملية المصادقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية ، الموافقة على إعلان الحرب وحالة الطوارئ ، تعديل الدستور ، وعند تأسيس مجلس الاتحاد و المحكمة الاتحادية العليا ، وحل هيئة دعاوى الملكية ، وانتخاب بديل مجلس الرئاسة ، والبت في صحة عضوية مجلس النواب.

من زيادة فرص تحقق انتخاب رئيس الجمهورية في جولة الاقتراع الاولى دون الاعتماد على جولة الاقتراع الثانية^(١).

وقد اشترط الدستور الاغلبية ذاتها في عملية الاقتراع الخاصة بمجلس الرئاسة ، حيث يتم انتخابه بأسلوب القائمة الواحدة تضم اسماء المرشحين لمنصب الرئيس ونائبيه بأغلبية الثلثين لعدد اعضاء مجلس النواب ، ولم يحدد الدستور الاحكام التفصيلية الخاصة بعملية الاقتراع بالنسبة لمجلس الرئاسة ، ولم يفصل الدستور في حال لم يتم الحصول على النسبة المطلوبة في الاقتراع لأول مرة ، فهل يجري الاقتراع الثاني حسب الاحكام الخاصة بانتخاب رئيس الجمهورية الواردة بالمادة (٧٠) من الدستور النافذ ام لا ، ويبدو أن المشرع كان يتوقع عدم حصول أي اشكالات او تعقيدات انتخابية في تلك المرحلة ، وهذا ما حدث فعلاً ، إذ لم تقدم للترشيح سوى قائمة واحدة حصلت على النسبة المطلوبة في الاقتراع الاول .

وتجدر الاشارة الى أن هنالك رايًا تفسيرياً صادراً عن المحكمة الاتحادية العليا يقضي بعدم جواز اتباع الاحكام الانتخابية الواردة في المادة (٧٠/ثانياً) من الدستور وتطبيقها على مجلس الرئاسة الذي خص أن تطبق عليه الاحكام الانتقالية الواردة في المادة (١٣٨/ثانياً /أ) من الدستور حصراً والتي رسمت كيفية انتخاب (مجلس الرئاسة) وحددت بقية فقراتها الشروط الواجب توفرها في أعضاء المجلس ، وقد اشارت المادة المذكورة الى تعليق الأحكام الواردة في الدستور الخاصة برئيس الجمهورية لدورة واحدة لاحقة لنهاية الدستور على أن يعاد العمل بها بعد انتهاء تلك الدورة ، إذ تتميز الأحكام الانتقالية بانها أحكام خاصة تختص بتنظيم حالات محددة لفترة زمنية معينة وتنتهي هذه الأحكام باستنفاد غرضها^(٢).

وبعد اكتمال عملية التصويت على المرشحين ، وانتهاء عملية العد والفرز لأوراق الاقتراع يعلن رئيس مجلس النواب في ذات الجلسة العلنية عن اسم المرشح الفائز بمنصب رئيس الجمهورية ، وفي حالة عدم حصول اي من المرشحين على الاغلبية المطلوبة يصار إلى جولة انتخابية ثانية للتصويت ،

(١) ونجد مثال هذا الرأي في لبنان ، حيث ينتخب رئيس الجمهورية باغلبية الثلثين في دورة الاقتراع الاولى وبالاعلبية المطلقة في دورات الاقتراع اللاحقة، ولم يحدد الدستور اللبناني النافذ النصاب المطلوب لصحة انعقاد جلسة انتخاب رئيس الجمهورية ان كانت اغلبية ثلثي مجموع اعضاء مجلس النواب ام الاغلبية النسبية لعدد النواب الحاضرين بينما نجد الدستور قد اشترط في المادة ٧٩ منه على التمام المجلس باغلبية ثلثي اعضاء المجلس ليكون التصويت بالاكثرية نفسها. د.عمر حوري، القانون الدستوري، ط١، منشورات الطبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٨، ص٢١٥.

(٢) ينظر قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٦٤/ مكتب /٢٠٠٦) الصادر بتاريخ ٢٠٠٦/٢/٢٢.

ولم تشهد الدورات الانتخابية الماضية قبول اي من المرشحين على منصب رئيس الجمهورية في جولة الاقتراع الاولى لعدم حصولهم على نسبة الثلثين المطلوبة .

ونستثنى من ذلك الدورة الانتخابية الاولى (٢٠٠٦-٢٠١٠) التي كان تنظيمها الدستوري يختلف عن بقية المراحل التالية حسب نصوص دستور ٢٠٠٥ النافذ ، حيث اشار الى أن يحل محل منصب رئيس الجمهورية مجلس الرئاسة (المتكون من رئيس الدولة ونائبين له) ^(١) ، وقدمت لرئيس مجلس النواب قائمة واحدة ضمت (ج.ح.ط) رئيساً و (ع.ع.م / ط.أ.ه) نائبين له ، وقد شهدت جولة الاقتراع الاولى فوز القائمة التي تضمهم وبنسبة الثلثين، ويعزى ذلك إلى عدم وجود قوائم منافسة غير المذكورة انفاً ^(٢) .

والجدير بالذكر أن التشريعات العراقية النافذة كما ذكرنا سابقاً جعلت من قرار مجلس النواب عند الإعلان عن قائمة المرشحين لمنصب رئيس الجمهورية قابل للطعن امام المحكمة الاتحادية العليا خلال مدة محددة في قانون أحكام الترشيح لمنصب رئيس الجمهورية رقم (٨) لسنة ٢٠١٢ ، ولكن لم يتطرق المشرع العراقي من خلال النص على امكانية الطعن في صحة اجراءات اختيار رئيس الجمهورية بالاقتراع البرلماني والذي يعلن عن نتيجته من قبل رئاسة مجلس النواب بشكل نهائي وقطعي ، حيث لم تحدد اي جهة تتولى الفصل في الطعن بصحة النتائج المعلنة تاركاً العملية تحت إرادة وسلطة مجلس النواب بشكل كامل .

ونرى في ذلك تناقض ، إذ قرر المشرع القانوني حق الطعن في الاجراءات التنظيمية لانتخابات رئيس الجمهورية ولكنه غرض النظر عن حق الطعن في النتيجة النهائية لاختيار الرئيس ، خصوصاً أن المشرع الدستوري قد ركز على اهمية الوصول إلى انتخاب رئيس للجمهورية بشرط توافق ثلثي الاصوات في الاقتراع الاول ومن ثم قللها إلى اقلية الاصوات في الاقتراع الثاني مما قد يولد بعض الاشكاليات او الاعتراضات من النواب او المرشحين المنافسين ، لذا نتفق مع الراي الذي يجعل

(١) تنظر المادة (١٣٨) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .

(٢) محضر جلسة مجلس النواب رقم (١) بتاريخ ٢٠٠٦/٤/٢٢ (الفصل التشريعي الاول السنة التشريعية الاولى) ، منشور على الموقع الالكتروني الرسمي الخاص بمجلس النواب العراقي ، http://parliamentiraq.com/Iraqi_Council_of_Representatives ، تاريخ الزيارة ٢٠١٩/٣/١٨ .

امكانية للطعن في النتيجة النهائية لانتخاب رئيس الجمهورية امام المحكمة الاتحادية العليا تلافياً لأي تعارض على اول خطوة في تشكيل السلطة التنفيذية^(١).

ثانياً : الاقتراع الثاني (التكميلي)

أخذ المشرع الدستوري في حساباته احتمالية عدم حصول أي من المرشحين على الاغلبية المطلوبة دستورياً في جولة الاقتراع الاولى ، كما هو حال بعض الدساتير البرلمانية^(٢) ، حيث قضت المادة (٧٠/ ثانياً) من الدستور انه في حالة عدم حصول اي من المرشحين المعلنه اسماؤهم في القائمة النهائية على اغلبية اصوات ثلثي عدد اعضاء مجلس النواب ، ينحصر التنافس بين المرشحين الحاصلين على اعلى الاصوات في الاقتراع الاول ، ويعلن رئيساً للجمهورية من يحصل على اكثرية الاصوات في الاقتراع الثاني ، كما تؤكد هذا الحكم في المادة الثامنة من قانون احكام الترشيح لمنصب رئيس الجمهورية النافذ .

وقد اختلفت اراء الفقه بشأن حالة تخفيض نصاب التصويت في الاقتراع الثاني ، حيث ذهب رأي إلى أن كسر اغلبية الثلثين من عدد اصوات مجلس النواب عند انتخاب رئيس الجمهورية في الاقتراع الثاني وعلان من يحصل على اكثرية الاصوات رئيساً للجمهورية يعد امراً محل نظر ، ذلك أن باستطاعة الكتل النيابية الاكثر عددا ان تحقق هذه الاغلبية وتفوز بمنصبي رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء^(٣).

وذهب رأي اخر الى أن أغلبية الثلثين وفقا للخارطة السياسية والقومية والطائفية أمر يصعب تحقيقه لأنه يحتاج إلى توافق سياسي عالي المستوى قد يؤدي في حال اشتراطه اساساً لاختيار رئيس الجمهورية إلى عقبة في سبيل تشكيل الحكومة بسلاسة وبسر ، لذا نجده قد اكتفى بالأكثرية فقط في الاقتراع الثاني^(٤) ، ويؤيد الباحث هذا الرأي معتبراً أن في ذلك ميزة مهمة وهي عدم اضاعة الوقت في

(١) رائد حمدان عاجب ، التداول السلمي لمنصب رئاسة الدولة (دراسة مقارنة) ، رسالة ماجستير ، كلية القانون ، جامعة بابل ، ٢٠١١ ، ص ١١٠ .

(٢) ونجده قد شابه في ذلك إلى حد كبير ما اخذ به المشرع اللبناني في المادة (٤٩) من الدستور الصادر في ١٩٢٦ والمعدل عام ٢٠٠٤ اذ تنص ((....ينتخب رئيس الجمهورية بالاقتراع السري بغالبية الثلثين من مجلس النواب في الدورة الاولى ويكتفي بالغالبية المطلقة في دورات الاقتراع التي تلي ...)) .

(٣) لقمان عمر حسين، مبدا المشاركة في الدولة الفيدرالية (دراسة تحليلية مقارنة) ، ط١، منشورات زين الحقوقية والادبية ، ٢٠١١ ، ص ٣٥١ .

(٤) د.جعفر عبد السادة بهير الدراجي ، العلاقة بين رئيس الجمهورية ومجلس النواب في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ ، مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، العدد الرابع / السنة الثامنة ٢٠١٦ ، ص ٤٥٢ .

اجراء عدد من الاقتراعات لانتخاب احد المرشحين رئيساً للجمهورية والتي قد تكون مفتوحة لأكثر من اقتراعين لبقاء اراء الكتل النيابية ذاتها دون تغيير ، وهو ما قد يؤدي في النهاية الى ازمة سياسية^(١).

ونجد من خلال قراءة النص الدستوري أن المشرع الدستوري لم يوفق في بيان تعبير (المرشحين الحاصلين على اعلى الاصوات) حيث قد يفهم منه أن المقصود به عدد مثنى وقد يقبل مفهوم الجمع^(٢) ، إذ اتى خالياً من الحركات الاعرابية ، وكان الاجدر بالمشرع ان يكون اكثر دقة في بيان تعابيره الدستورية كي ينأ بها عن اي غموض يؤدي إلى اختلاف التفسيرات ، وأن يبين الرقم العددي للتعبير السابق لإزالة الاشكال في حال وقوعه .

وحسناً فعل المشرع عندما حصر الترشيح في الاقتراع الثاني بالحاصلين على اعلى الاصوات في الاقتراع الاول لضمان ترشيح الاكثر مقبولية من بين المتقدمين^(٣).

ومن التطبيقات العملية لأجراء اقتراع ثانٍ لانتخاب رئيس الجمهورية في العراق ما شهدته الدورة الانتخابية الثانية (٢٠١٠-٢٠١٤)، إذ اجريت الانتخابات على جولتين ، فلم يحصل المرشح السيد (ج.ح.ط) على ثلثي اصوات مجلس النواب في الجولة الاولى وحصل على (١٦٣) صوت مقابل حصول منافسه المستقل (ح. ه. م) على (١٢) صوت فقط^(٤)، كما تكررت ذات العملية في الدورة الانتخابية الثالثة (٢٠١٤-٢٠١٨) ، وذلك بفوز الرئيس (م.ف.م) بمنصب رئيس الجمهورية ، إذ تم

(١) علما ان بعض الدساتير تضمنت في نصوصها امكانية اجراء الاقتراع الاول والثاني بذات النسبة المطلوبة بالتصويت الا انها عدلت عنه في التصويت الثالث او ما بعد الثالث ، ومنها الدستور الايطالي لسنة ١٩٤٧ المعدل، حيث تنص المادة (٨٣) منه على ((.... ان ينتخب رئيس الجمهورية باقتراع سري بغالبية ثلثي المجلس وبعد الاقتراع الثالث تكفي نسبة الغالبية المطلقة))، وايضاً المادة (٥٤/سادسا) من الدستور الالمانى لسنة ١٩٤٩ المعدل تنص على ((ينتخب رئيسا اتحاديا من يحصل على اصوات اغلبية الاعضاء الجمعية الاتحادية واذا لم يحصل احد المرشحين على هذه الاغلبية في جولتي الاقتراع الاولى والثانية فيكون رئيسا من يحصل على اكثر الاصوات في جولة اقتراع ثالثة)).

(٢) د.حميد حنون خالد ، السلطات الاتحادية في دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ ، مجلة العلوم القانونية ، مجلد ٢٤ ، الاصدار ١ ، كلية القانون /جامعة بغداد ، ٢٠٠٩ ، ص٤٨.

(٣) علما انه تجيز بعض الدساتير ان تشهد جولة الاقتراع الثانية بعض التحالفات لغرض خوض الانتخابات الثانية ، حيث يمكن ان تشهد الفترة بين الاقتراع الاول والثاني انسحابات او تحالفات جديدة يكون الهدف منها ضمان الحصول على مراكز حكومية في التشكيلة الجديدة بدلا من خسارة الانتخابات حسب نتائج الاقتراع الاول ، ونجد مثال ذلك في الدستور الروسي ينص على انتخاب الرئيس عن طريق اجراء استفتاء شعبي ، في الدور الثاني من الانتخابات الروسية ١٩٩٦ تحالف المرشح المنسحب (الكسندر لبييد) مع المرشح (يلتسن) وتحالف المرشح المنسحب (فلاديمير جيرينوفسكي) مع المرشح (زيكانوف) وبعد يوم واحد من إعلان تحالف (الكسندر لبييد) مع (يلتسن) اصدر الرئيس (يلتسن) مرسوم يقضي بتعيين (الكسندر لبييد) مستشارا لمجلس الامن القومي وللرئيس لشئون الامن القومي ، وبذلك تمكن الرئيس (يلتسن) من حسم نتيجة الانتخابات لصالحه حيث حصل على ٥٤% من اصوات الناخبين مقابل ٤١% حصل عليها المرشح (زيكانوف) . د. علي يوسف الشكري ، رئيس الدولة في الاتحاد الفيدرالي ، ط١، ابتراك للطباعة والنشر والتوزيع ، القاهرة ، ٢٠٠٨ ، ص ٢٨٨.

(٤) د.علي محسن مهدي ، حدود السلطة التنفيذية في النظام البرلماني (دراسة مقارنة) ، دار الرواد المزدهرة للطباعة والنشر ، بغداد ، ٢٠١٧ ، ص٤٧٤.

انتخابه بعد اجراء الاقتراعين الاول والثاني ، حيث لم تصل النسبة إلى الثلثين في الاقتراع الاول اذ حصل على (١٧٥) صوت ، لذا تم اجراء الاقتراع الثاني الذي اسفر عن فوزه بالنسبة المطلوبة اذ حصل على (٢١١) صوت مما اهله للفوز بمنصب رئيس الجمهورية وفق نتائج الدورة الانتخابية الثالثة^(١) ، وكذلك تكرر الامر في الدورة الانتخابية الرابعة (٢٠١٨- ولغاية كتابة البحث) حيث تم اختيار السيد (ب.أ.ص) لمنصب رئيس الجمهورية في جولة الاقتراع الثانية بعدد اصوات بلغ (٢١٩) نائباً^(٢).

وقد يشهد الواقع العملي وجود مرشح واحد لمنصب رئيس الجمهورية ، وعلى فرض انه لم يحصل على الاغلبية المطلوبة في الاقتراع الاول ، فهنا يستمر انعقاد مجلس النواب ويقوم بأجراء اقتراع ثان على شخص المرشح الوحيد، حيث يكفي حصوله على اكثرية الاصوات للفوز بمنصب رئيس الجمهورية^(٣) ، وان كنا نرى عدم الحاجة إلى اجراء الاقتراع التكميلي في حالة عدم وجود عنصر المنافسة واعتباره اجراء مفروغ منه لوضوح النتيجة خصوصاً انه لا يجوز ان يقبل اي ترشيح للمنصب بعد اجراء الاقتراع الاول كون امر الترشيح محسوم بانتهاء فترة استلام طلبات الترشيح .

فضلاً على ان لم المشرّع لم يعالج حالة غياب المنافسة نتيجة لوجود عائق طبيعي كالوفاة او عائق قانوني كالانسحاب يحول دون استمرار احد المرشحين المنافسين على منصب الرئيس في جولة الاقتراع الثانية، وكان الاجدر أن يتضمن قانون أحكام الترشيح لمنصب رئيس الجمهورية نصاً يقضي بدعوة المرشح الحاصل على أكبر عدد من الأصوات بين المرشحين المتبقين للإبقاء على عنصر المنافسة ، كما شرع ذلك في بعض دساتير الدول البرلمانية^(٤).

(١) تقرير الدائرة الاعلامية لمجلس النواب العراقي بعنوان ((مجلس النواب ينتخب فؤاد معصوم رئيساً لجمهورية العراق)) ، منشور بتاريخ ٢٤/٧/٢٠١٤ ، <http://arb.parliament.iq/archive/2014/07/24/> ، تاريخ الزيارة ٢٠١٩/٦/١٩ .

(٢) تقرير الدائرة الاعلامية لمجلس النواب العراقي بعنوان ((مجلس النواب ينتخب الدكتور برهم صالح رئيساً لجمهورية العراق)) ، منشور بتاريخ ٢/١٠/٢٠١٨ ، <http://ar.parliament.iq/2018/10/02/> ، تاريخ الزيارة ٢٠١٩/٦/١٩ .

(٣) المادة (٩) من قانون احكام الترشيح لمنصب رئيس الجمهورية النافذ ، والتي تنص على ((أذا اسفر الترشيح عن مرشح واحد لمنصب رئيس الجمهورية تجري الانتخابات ويعد المرشح منتخبا اذا حصل على أغلبية ثلثي عدد اعضاء مجلس النواب وفي حالة عدم حصوله على تلك النسبة يستمر انعقاد مجلس النواب في جلسته ويعد رئيساً منتخبا للجمهورية من حصل على أكثرية الاصوات في الاقتراع الثاني)).

(٤) المادة (٧٧/ رابعا) من الدستور البرازيلي النافذ ١٩٨٨ المعدل ٢٠١٤ . تنص على ((اذا توفي مرشح قبل إجراء الجولة الثانية أو انسحب أو ظهر عائق قانوني يمنع ترشحه، تتم دعوة المرشح الحاصل على أكبر عدد من الأصوات بين المرشحين المتبقين)).

وهذا ما شهدته الواقع العملي في الدورة الانتخابية الثالثة (٢٠١٤-٢٠١٨)، حيث لم يحسم الاقتراع الاولي منصب رئيس الجمهورية حسب النسبة المطلوبة ، حيث حصل (م.ف.م) على (١٧٥) صوت، (ح.س.ف) على (٣٧) صوت، و(ف.ش.ع) (١٠) صوت، (ح. ه. م) على (٣) صوت، مما اضطر إلى اجراء الاقتراع الثاني بين المرشحين اللذين حصلا على اعلى الاصوات وهما (م.ف.م) و (ح.س.ف) الا إن الاخيرة انسحبت من الترشيح قبل بداية الاقتراع ، وعليه تم رفع اسم المرشح الذي يليها (ف.ش.ع) للمنافسة مع المرشح الاول ، الا انه الاخر انسحب قبل الشروع بالاقتراع الثاني ، لذا قرر رئيس مجلس النواب أن يدخل للمنافسة المرشح الثالث (ح. ه. م) الحائز على ثلاثة أصوات ، وقد اعترض بعض النواب على ذلك بعدم وجود أي دليل إذا انسحب أحد المرشحين يتم الانتقال إلى المرشح الثالث او الرابع فهو محصور بين الاثنين الاوائل ، الا إن رئيس مجلس النواب رفض اجراء الاقتراع الثاني دون منافسة حسب تفسيره للمادة (٧٠/ثانيا) من الدستور النافذ ، وعليه ادخل اسم المنافس المذكور رغم عدم حضوره الجلسة واسفرت الجولة الثانية من الاقتراع عن فوز (م.ف.م)^(١).

وكذلك في الدورة الانتخابية الرابعة ٢٠١٨ ، حيث شهدت جولة الاقتراع الثانية انسحاب احد المرشحين الحاصلين على اعلى عدد من الاصوات في الجولة الاولى بعدما لم يحصل كلا المرشحين (ب.أ.ص) من الاتحاد الوطني الكردستاني و (ف.م.ح) من حزب الديمقراطي الكردستاني في جولة الاقتراع الاولى المخصصة لاختيار رئيس الجمهورية على النسبة المطلوبة ، إذ تم رفع الاسمين معا الى جولة الاقتراع الثانية من قبل رئاسة مجلس النواب رغم اعلان حزب الديمقراطي الكردستاني عن سحب مرشحهم من المنافسة.

وعلى الرغم من عدم تحديد موعد اجراء الاقتراع الثاني في الدستور والقانون ، الا انه يفهم من صيغة المادة (٩) من قانون احكام الترشيح لمنصب رئيس الجمهورية أنها تجرى في ذات الجلسة التي يتم فيها اجراء الاقتراع الاول ، ولو فرضنا جديلاً أن عملية الاقتراع الثاني التكميلي لم تتم في جلسة الاقتراع الاولي لأي سبب كان فمن الممكن لمجلس النواب اجراءها في وقت لاحق وفي جلسة اخرى على أن يراعى في ذلك السقف الزمني المُحدد لاختيار رئيس الجمهورية طبقاً للمادة (٧٢/ثانيا/ب) من الدستور والبالغ ثلاثين يوماً من تاريخ اول انعقاد لمجلس النواب.

(١) ينظر محضر جلسة مجلس النواب رقم (٣) بتاريخ ٢٤/٧/٢٠١٤ (الفصل التشريعي الاول السنة التشريعية الاولى) ، منشور على الموقع الالكتروني الرسمي لمجلس النواب العراقي ، <http://arb.parliament.iq/archive/2014/07/24> ، تاريخ الزيارة ١٨/٩/٢٠١٩ .

ونجد في الواقع العملي عدم التقيد بتلك المدد التي نص عليها الدستور في مرحلة ما ، ففي الدورة الانتخابية الثانية (٢٠١٠-٢٠١٤) استمرت الجلسة الاولى مفتوحة ، حيث استغرقت الفترة الزمنية منذ تاريخ اول انعقاد للمجلس في ١٤/٦/٢٠١٠ وحتى يوم انتخاب رئيس الجمهورية الذي تم في ١١/١١/٢٠١٠ اي ما يقارب (١٥٠) يوما^(١)، حيث كان عامل التوافقات السياسية يلعب الدور الاله حتى من التوقيينات الدستورية إلى ان حسم الموضوع بقرار من المحكمة الاتحادية العليا في ٢٤/١٠/٢٠١٠^(٢) ، حيث الغى قرار رئيس مجلس النواب بإبقاء الجلسة الاولى مفتوحة والزامه بدعوة المجلس للانعقاد واستئناف اعمال الجلسة^(٣)، ونرجح أن سبب التأخير في الاختيار يرجع إلى مرحلة التحول الدستوري في الرئاسة الاتحادية من (مجلس الرئاسة) الى (رئيس الجمهورية ونائبيه) حسب المادة (١٣٨) من الدستور وخصوصا بعد قرار المحكمة الاتحادية بسلامة استمرار مهام مجلس الرئاسة حتى انتخاب رئيس الجمهورية رغم الخرق الدستوري لتجاوز المدة المحددة لاختيار رئيس الجمهورية الجديد(حسب تعبير القرار)^(٤) ، وذلك صب في تكريس المحاصصة بين الكتل الكبرى لشغل منصب رئيس الجمهورية ونائبيه.

الفرع الثاني

تولية رئيس الجمهورية

ان من مهام رئيس الجمهورية بعد اختياره وكشرط لاستلام منصبه هو أن يقوم بأداء اليمين الدستورية امام الجهة المختصة دستوريا وهي مجلس النواب ، وان اول اعماله الرئاسية التي تولكب ادائه اليمين او تليها هي اختياره لنوابه ، وكل ذلك يتم قبل تكليفه لرئيس مجلس الوزراء بتشكيل الحكومة الجديدة .

(١) وكان السبب يرجع لعدم اتفاق الكتل السياسية على توزيع المناصب مما ادى بالنتيجة الى وقوع انتهاكات لنصوص الدستور من قبل الكتل التي من المفترض انها تعمل على ضمان تطبيقه واحترامه من قبل كافة المؤسسات الدستورية. د.علي محسن مهدي، مصدر سابق ، ص٤٧٥.

(٢) ينظر القرارين الصادرين عن المحكمة الاتحادية العليا المرقمين (٥٥/اتحادية/٢٠١٠) و (٥٦/اتحادية/٢٠١٠) في ٢٤/١٠/٢٠١٠.

(٣) جتو اسماعيل مجيد ، السلطة التنفيذية في الدولة الفيدرالية واشكالياتها (دراسة مقارنة) ، النشر المكتب الجامعي الحديث ، العراق ، ٢٠١٣ ، ص١٦٧ .

(٤) ينظر قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٥١/اتحادية/٢٠١٠) الصادر بتاريخ ١٣/٧/٢٠١٠.

عليه سنبحث في هذا الفرع دور مجلس النواب في مرحلة ما بعد انتخاب رئيس الجمهورية، والمتمثلة بأداء اليمين الدستورية اللازمة لممارسته مهامه الرئاسية، واختياره لنوابه.

أولاً : اداء اليمين الدستورية

ربطت العديد من الدساتير استلام رئيس الدولة لمهامه الرئاسية بأدائه اليمين الدستورية ابتداءً ، إذ إن فوز المرشح بمنصب رئيس الجمهورية في عملية الاقتراع يعد ضمن الاجراءات التنظيمية لاختيار الرئيس ، وان ما يضيفي الشرعية على استلامه لمنصب رئيس الجمهورية هو اداءه اليمين حسب الصيغة المقررة دستوريا .

وان اغلب الدساتير تنص على وجوب أن يؤدي الرئيس اليمين او القسم امام الجهة التي انتخبته ، وهو غالباً ما يتمثل بالبرلمان في الدول البرلمانية على اعتبار انه يمثل إرادة الشعب ، ومن ثم فان اداء اليمين الدستورية امام مجلس النواب يعني في حقيقته اداءه امام الشعب والزام نفسه بما ورد في اليمين واشهادهم عليه^(١) .

لذا تجمع معظم دساتير دول العالم على وجوب اداء رئيس الجمهورية المنتخب اليمين الدستورية قبل تسلمه لمهام منصبه^(٢) ، وغالبا ما تقترن بداية الولاية الرئاسية بأداء اليمين الدستورية ، ومع أن المشرع الدستوري سكت عن تحديد وقت بداية الولاية الرئاسية رغم تحديد وقت انتهاءها بالمادة (٧٢) من الدستور النافذ ، الا انه يفهم انها تبدأ بعد اداء اليمين الدستورية امام مجلس النواب الذي يعد شرطاً لاكتسابه صفة رئيس الجمهورية واستلام مهامه الدستورية، ودليل ذلك أن بعد اداءه اليمين والموافقة على نوابه له أن يكلف مباشرة مرشح الكتلة النيابية الاكثر عددا طبقا للمادة (٧٦/أولاً) من الدستور النافذ ، ولا يقتصر تحديد وقت اداء اليمين الدستورية على حق ممارسة المهام من وقت اداءه بل تبدأ معه مسؤوليه رئيس الدولة عن الاعمال التي يرتكبها أن كانت ضمن نطاق تهمة الحنث باليمين الدستورية^(٣) .

(١) كما هو حال انتخاب رئيس الجمهورية من البرلمان فهو في حقيقته يمثل انتخاب غير مباشر من قبل الشعب عن طريق ممثليه المنتخبين في الانتخابات التشريعية .

(٢) د.ساجد محمد كاظم ، الولاية الرئاسية ومواقف دساتير الدول ، مجلة القانون المقارن، جمعية القانون المقارن العراقية ، العدد ٣٩ ، السنة ٢٠٠٦ ، ص٣٩ .

(٣) ياسر عطوي عبود الزبيدي ، دراسة دستورية في مستقبل تنظيم مدة ولاية رئيس الجمهورية في العراق ، مجلة جامعة كربلاء ، المجلد ٣ ، العدد ١١ ، السنة ٢٠٠٥ ، ص٢٣٢ .

وكما تختلف الدساتير في صيغة اليمين الواجب ادائها كذلك فإنها تختلف في الجهة التي يتم ادائه امامها^(١)، وقد نص دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ في المادة (٧١) منه على ((يؤدي رئيس الجمهورية اليمين الدستورية امام مجلس النواب))، كما تؤكد ذلك في المادة (١٠) من قانون احكام الترشيح لمنصب رئيس الجمهورية رقم ٨ لسنة ٢٠١٢، واضيف الى ذلك أن تكون الجلسة بحضور اعلى رئيس في السلطة القضائية الاتحادية (رئيس المحكمة الاتحادية العليا)، ويتم ترديد القسم حسب الصيغة الواردة في المادة (٥٠) من الدستور العراقي النافذ، كما اكدت على ذلك المادة (٤٨) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي بخصوص اداء الرئيس ونائبيه اليمين الدستوري، وقبل أن يباشر عمله ويكون بالصيغة الواردة في المادة (٥٠) من الدستور وعلى النحو الاتي :

((أقسم بالله العلي العظيم، أن أؤدي مهماتي ومسؤولياتي القانونية، بتفانٍ وإخلاص، وأن أحافظ على استقلال العراق وسيادته، وأرعى مصالح شعبه، وأسهر على سلامة أرضه وسمائه ومياهه وثرواته ونظامه الديمقراطي الاتحادي، وأن أعمل على صيانة الحريات العامة والخاصة، واستقلال القضاء، والتزم بتطبيق التشريعات بأمانةٍ وحياد، والله على ما أقول شهيد))، وهي ذات الصيغة التي يؤديها عضو مجلس النواب قبل مباشرته لعمله.

ويحظى اداء اليمين الدستورية بأهمية كبيرة لكونه يضفي الشرعية على سلطة رئيس الجمهورية، فهو الخطوة الاهم التي من دونها لا يعدو أن يكون رئيس الجمهورية الجديد اكثر من مرشح لمنصب الرئاسة لا صلاحيات له، وتعد كل قراراته قبل اداء اليمين الدستورية لا قيمة قانونية لها، إضافة الى أن تاريخ اداء اليمين الدستورية سيتم على اساسها احتساب فترة ولاية رئيس الجمهورية البالغة اربع سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة فقط ابتداء من يوم ادائه اليمين الدستوري^(٢) وليس من تاريخ انتخاب رئيس الجمهورية من قبل مجلس النواب .

(١) هنالك دساتير تنص على وجوب اداء اليمين امام السلطة التنفيذية (دستور الامارات ١٩٧١ بالمادة ٥٢ منه)، ودساتير أخرى تنص على ادائه امام السلطة التشريعية (دستور المانيا ١٩٤٩ بالمادة ٥٦ منه، ودستور البرازيل ١٩٨٨ بالمادة ٧٨ منه، ودستور السودان ١٩٩٨ بالمادة ٤٠ منه، ودستور تونس ٢٠١٤ بالمادة ٧٦ منه)، والبعض تنص على ان يكون ادائه امام السلطة القضائية (المادة ٤٢ من دستور باكستان ١٩٧٣، والمادة ١٣ من دستور اتحاد جزر القمر ٢٠٠٣)، وهنالك دساتير أخرى اوجبت ان يكون امام السلطة التشريعية والقضائية معا (دستور الهند ١٩٤٩ بالمادة ٦٠ منه، ودستور روسيا ١٩٩٣ بالمادة ٨٢/ثانيا)، والبعض تنص على اداء اليمين امام احدى السلطتين التشريعية او القضائية (الدستور المصري ٢٠١٤ بالمادة ١٤٤ منه، ودستور اندونيسيا ١٩٤٥ بالمادة ٩/اولا وثانيا، ودستور فنزويلا ١٩٩٩ بالمادة ٢٣١، وفي دستور فنزويلا ١٩٩٩ بالمادة ٢٣١ منه)).

(٢) تنظر المادة (١١) من قانون احكام الترشيح لمنصب رئيس الجمهورية النافذ.

وتبرز أهمية اليمين الدستورية تكمن بما تتضمنه من التزامات يترتب على مخالفتها تحقق مسؤولية الرئيس السياسية والتي تصل إلى عزله من منصبه وحتى مقاضاته أمام محاكم الدولة العليا ، حيث تُعرّف اغلب الدساتير مخالفات اليمين الدستوري ب(الحنث باليمين الدستوري) (١) ، ويعد اليمين بمثابة كشف عن مكنون سر مؤدي اليمين من حيث إظهار التزامه وايضا كسب ثقة الشعب او ممثلي الشعب الذي اختاره واعتباره شرط اساس لتسليم زمام الامور الا انه مع ذلك يعد من الإشارات الكاشفة عن الالتزام وليس كالبينات في القضاء (٢).

وهناك من يعترض على المساواة في صيغة اليمين الدستورية بين منصب رئيس الجمهورية وعضو مجلس النواب ويعدها محل اشكال ، فهام الرئاسة تختلف عن مهام عضوية البرلمان (٣)، علما أن المشرع الدستوري جعل من صيغة اليمين الدستورية شاملة لكل المناصب العليا والمهمة في الدولة ، فبالإضافة الى رئيس الجمهورية وعضاء مجلس النواب يؤدي نواب رئيس الجمهورية (٤) وعضاء الحكومة الاتحادية (رئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء) اليمين الدستورية بذات الصيغة الواردة في المادة (٥٠) من الدستور النافذ .

وقد خلت التشريعات العراقية من قواعد خاصة لتنظيم اداء اليمين الدستورية ، حيث يتم اعتماد الاعراف البرلمانية في ذلك الشأن ، ويرى الباحث في ذلك نقص في الاجراءات التنظيمية يجب تداركه من خلال تشريع النصوص الملزمة التي تحفظ هبة جلسة اداء اليمين الدستورية ، ولا تخلو جلسة اداء اليمين الدستورية من بعض التقاليد البرلمانية والتي لها ارتباط بثقافة المجتمع ونظام الدولة (٥).

(١) تنظر المادة (٦١ / سادسا / ب / ١) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .

(٢) علي مجيد العكلي، اليمين الدستورية، مجلة الحقوق، الجامعة المستنصرية، المجلد ٢، الاصدار ٣١، ٢٠١٧، ص ٧ .
(٣) صلاح حسن كريم العرباوي ، السلطانان الاتحاديان التشريعية والتنفيذية في ظل دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ (دراسة مقارنة) ، رسالة ماجستير ، كلية القانون ، جامعة بغداد ، ٢٠١٥ ، ص ٩٤ .

(٤) لا تختلف الاجراءات التنظيمية لإداء نائب رئيس الجمهورية لليمين الدستورية عن من ينوب عنه ، الا ان الاختلاف قد يقع في الجهة التي يقوم نائب الرئيس بأداء القسم امامها، فنجد في بعض الدساتير تنص على اداءه القسم امام الرئيس ذاته (المادة ٦٩ من دستور الهند لسنة ١٩٤٩ ، والمادة ٩١/ثانيا من دستور سوريا لسنة ٢٠١٢) ، والبعض الاخر يكون اداء قسم نائب الرئيس امام ذات الجهة التي اقسام امامها الرئيس المنتخب (المادة ٩٣ من دستور الأرجنتين لسنة ١٨٥٣) وبذلك اخذ المشرع العراقي حيث نص في المادة (٣) من قانون نواب رئيس الجمهورية رقم ١ لسنة ٢٠١١ بان يؤدي نائب رئيس الجمهورية اليمين امام مجلس النواب .

(٥) فمثلا نجد في بعض البرلمانات اجراءات عرفية او نظامية متعلقة بأداء القسم مثل وضع اليد على الكتاب المقدس الخاص بديانة او بفكر الذي يؤديه او الاكتفاء برفع راحة اليد، وقد يتطلب حضور شخصيات من ذوي المناصب العليا بالذات في الجلسة ، وتشارك معظم المراسيم في وقوف الحضور اثناء ترديد القسم ، وغيرها مما يلزم لصحة وتنظيم اداء اليمين الدستورية . محمد مصطفى رسول ، مدى أهمية اليمين الحاسمة في إحقاق الحق (دراسة مقارنة في الإثبات المدني) ، ط١ ، المركز العربي للنشر والتوزيع ، القاهرة ، ٢٠١٧ ، ص ٥٤ و ٥٥ .

ونجد أن المشرع العراقي قد اغفل النص على معالجة حالة عدم تولي الرئيس المنتخب من قبل مجلس النواب لمهامه الدستورية لأي سبباً كان وذلك بعد قيامه بأداء اليمين الدستورية ، فكان يتوجب النص على تحديد فترة زمنية محددة لاستلام الرئيس لمهام منصبه ويرتب في حال انقضاءها وبقاء المنصب شاغراً عدها حالة شغور بالمنصب لكي يتم عند ذلك تفعيل القواعد المخصصة عند خلو منصب الرئيس^(١) ، ونرى انه بإمكان مجلس النواب تدارك الامر من خلال تشريع نص قانوني يضاف إلى مواد قانون احكام الترشيح لمنصب رئيس الجمهورية النافذ يتضمن تحديد مدة استلام المنصب من قبل رئيس الجمهورية، وذلك منعاً لأحراج مجلس النواب (امام الشعب الذي اختاره) كونه الجهة التي تتحمل مسؤولية ذلك الاختيار، خصوصاً في حال لم يكن له نائباً ، اما في حالة اذا رفض الرئيس المنتخب استلام مهام منصبه قبل اداء اليمين الدستورية فلا اشكال في قيام مجلس النواب باختيار رئيس اخر، حيث يعد هذا التصرف مجرد انسحاب كونه وقع قبل اكمال إجراءات التنصيب الدستورية.

ثانياً: اختيار نواب رئيس الجمهورية

إن من أولى صلاحيات رئيس الجمهورية بعد تولي السلطة وقبل تكليفه لرئيس مجلس الوزراء أن يقوم باختيار نوابه ، وقد نظم قانون نواب رئيس الجمهورية رقم (١) لسنة ٢٠١١^(٢) آلية اختيار نواب الرئيس ، فقد حدد القانون المذكور الجهة التي تتولى اختيار نواب رئيس الجمهورية في المادة الأولى منه والتي نصّت على أنه ((يختار رئيس الجمهورية عند تسلمه مهامه الدستورية نائباً أو أكثر على أن لا يزيد على ثلاثة ويعرض هذا الترشيح على مجلس النواب للمصادقة عليه بالأغلبية)) ، ويتضح من النص اعلاه أن رئيس الجمهورية ومجلس النواب يشتركان في تعيين نائب او اكثر لرئيس الجمهورية ، حيث يتولى الرئيس الاختيار ويقوم المجلس بالمصادقة ، وهذا خلافاً للآلية التي اعتمدت في الدورة الانتخابية الأولى (٢٠٠٦-٢٠١٠) عندما انتخب مجلس النواب رئيساً للجمهورية ونائبين يؤلفون بمجموعهم اعضاء مجلس الرئاسة بقائمة واحدة وبأغلبية الثلثين^(٣).

(١) وهذا ما نص عليه الدستور البرازيلي لسنة ١٩٨٨ المعدل في المادة (٧٨) منه (إذا لم يستلم رئيس الجمهورية أو نائب الرئيس منصبهما خلال عشرة أيام من الموعد المحدد، إلا في حالة الأسباب القاهرة، يعد المنصبان شاغرين).
(٢) تنظر المادة (٦٩/ثانياً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.
(٣) تنظر المادة (١٣٨/ ثانياً / أ) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

ولم يحدد النص المذكور ما المقصود بالأغلبية هل هي الاغلبية البسيطة ام المطلقة^(١)، فقد جاء اللفظ عاماً خالياً من أي تحديد ، مما أشر نقصاً تشريعياً تم تداركه بصور النظام الداخلي لتسهيل تنفيذ احكام قانون نواب رئيس الجمهورية رقم (١) لسنة ٢٠١٤ الذي بيّن أن الاغلبية المطلوبة لمصادقة مجلس النواب هي الاغلبية المطلقة^(٢) ، وهكذا فان صلاحية رئيس الجمهورية في اختيار نوابه تعد صلاحية شكلية كونها تتطلب موافقة مجلس النواب على مرشحي الرئيس من جهة ، كما انها تخضع من جهة اخرى للتوافقات السياسية واسلوب المحاصمة بين المكونات الرئيسة في العملية السياسية، وهذا ما بدا واضحاً في التطبيق العملي خلال الدورات الانتخابية .

ونجد كثيراً من الدول قد اشركت كلا من رئيس الدولة ونوابه في شروط انتخابهم دستورياً^(٣) ، الا اننا نجد المشرّع الدستوري العراقي من حيث الاطار العام لم ينص على تحديد شروط انتخاب نائب الرئيس ، اذ لم يتطرق الى توضيح شروط اختيار نائب الرئيس او أي معالجات دستورية اخرى متعلقة بآلية انتخابه او الجهة المختصة بذلك او تنظيم مسؤولياته او طرق إعفائه واكتفى بالنص بالمادة (٦٩/ثانيا) من الدستور على أن ينظم قانون خاص بأحكام اختيار نائب او اكثر لرئيس الجمهورية ، وجعل تنظيم هذه الشروط بعائق مجلس النواب كونه يمثل السلطة التشريعية .

وتكمن اهمية وجود منصب نائب رئيس الجمهورية في الاساس انه يُمثل البديل لشغل منصب الرئيس عند خلوه ، وبالتالي ضمانه لاستمرار العملية السياسية طيلة فترة غياب الرئيس حتى عودته (في حال الخلو المؤقت) او انتخاب رئيس جديد للبلاد (في حال الخلو الدائم) ، كما نجد في بعض الدساتير ان اوكلت لنائب رئيس الدولة مهام اخرى اثناء مدة نيابته كأن يكلف بمنصب رئيس المجلس التشريعي الثاني في نظام ثنائية السلطة التشريعية^(٤)، وقد اخذ الدستور العراقي النافذ بهذا النظام دون ان ينظم تكوين واختصاصات المجلس الاخر تاركاً امر انشاءه معلقاً بارادة مجلس النواب^(٥) .

(١) الاغلبية البسيطة يقصد بها ان الفوز يكون من نصيب الذي ينال اكثر الاصوات بصرف النظر عن باقي الاصوات الاخرى ، اما الاغلبية المطلقة فيقصد بها ان الفوز يكون من نصيب الذي يحصل على اكثر من نصف الاصوات الصحيحة بمعنى اكثر من ٥٠% . د. حميد حنون خالد ، الانظمة السياسية ، الناشر العاتك لصناعة الكتاب في القاهرة ، توزيع المكتبة القانونية في بغداد ، ص ٥١ .

(٢) تنظر المادة (١ /ثانيا) من النظام الداخلي رقم (١) لسنة ٢٠١٤ الخاص بتسهيل تنفيذ احكام قانون نواب رئيس الجمهورية النافذ.

(٣) ان شروط انتخاب نائب الرئيس هي ذات الشروط المتعلقة بانتخاب رئيس الدولة في الدستور الاماراتي النافذ. د. مصدق عادل طالب، التنظيم الدستوري والقانوني لمنصب نائب رئيس الدولة في العراق، مجلة العلوم القانونية، المجلد (٢٩)، العدد (١)، جامعة بغداد، ص ٢٦١.

(٤) كما نجد ذلك معمول به في دساتير بعض الدول ذات نظام ثنائية السلطة التشريعية ، مثال ذلك المادة (١/ثالثاً) من دستور الولايات المتحدة الامريكية النافذ ١٧٨٩ (يكون نائب رئيس الولايات المتحدة رئيساً لمجلس الشيوخ..) ،

وقد اختلفت دساتير الدول في تعيين عدد نواب رئيس الجمهورية^(١)، ونجد أن المشرع الدستوري العراقي نص في المادة (٦٩/ ثانياً) منه بالسماح لاختيار نائب او اكثر لرئيس الجمهورية دون تحديد عددهم ، الا إن الامر تدارك من قبل مجلس النواب الذي سن قانون نواب رئيس الجمهورية النافذ وحدد بموجبه عدد النواب الجائز اختيارهم من قبل رئيس الجمهورية اذ تضمن الحد الاقصى لعدد نواب الرئيس بان لا يزيد عددهم عن ثلاثة ، وبالتالي اصبح بالإمكان اختيار ثلاث نواب للرئيس في الدورة الواحدة^(٢) .

ولم يتوقف دور مجلس النواب على تحديد عدد نواب رئيس الجمهورية، حيث شارك في الدورة الانتخابية الثالثة (٢٠١٤-٢٠١٨) في محاولة لإلغاء مناصب نواب رئيس الجمهورية مع رئيس مجلس الوزراء على اثر المظاهرات الشعبية العارمة المطالبة بالإصلاح السياسي حيث تجاوب معها رئيس الوزراء بسلسلة قرارات بدأت في ٢٠١٥/٨/٩ بإلغاء أبرز المناصب التي كرسست للمحاصصة الطائفية ومنها مناصب نواب رئيس الجمهورية الثالث .

وقد لاق ذلك التوجه موافقة صريحة من مجلس النواب على القرار المرقم (٢٠١٥/٣٠٧) ، ولكن بسبب اعتراض نواب الرئيس لدى المحكمة الاتحادية العليا معللين ذلك لتعارض القرار مع الدستور في المادة (٦٩/ثانياً) عليه قررت المحكمة الاتحادية^(٤) إلغاء الفقرة (٢/اولاً) من قرار رئيس مجلس الوزراء الخاصة بإلغاء تلك المناصب^(٥)، على اعتبار أن الغاءها يتطلب تعديل في احكام الدستور ، فضلاً عن أن حالات انتهاء ولاية نواب رئيس الجمهورية محددة قانوناً بانتهاء ولاية رئيس

والمادة (٢٣٩/سادساً) من دستور فنزويلا النافذ ١٩٩٩(صلاحيات النائب التنفيذي لرئيس الجمهورية ترؤس المجلس الاتحادي الحكومي..)، والمادة (٦٤) من دستور الهند النافذ ١٩٤٩(يكون نائب الرئيس بحكم المنصب رئيساً لمجلس الولايات..).

(١) تنظر المادة (٦٥) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .

(٢) نجد بعض دساتير الدول لم تقم بالنص على وجود منصب نائب رئيس الدولة، كما الحال في الدستور الالماني الاتحادي ١٩٤٩ والدستور المصري الجديد ٢٠١٤، ودساتير اخرى وهي الاكثرية نجدها تنص على وجوب اختيار نائب واحد للرئيس ، ودساتير قليلة تنص على وجود نائبين للرئيس ، كما نص في دستور السودان الانتقالي لسنة ٢٠٠٥ بالمادة (٦٢/اولاً) لمتطلبات توافقية اكثر من كونها ضرورات مهنية.

(٣) المادة الاولى من قانون نواب رئيس الجمهورية رقم (١) لسنة ٢٠١١ .

(٤) ينظر قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (١١٩ /اتحادية/ ٢٠١٥) الصادر بتاريخ ٢٠١٦/١٠/١٠ .

(٥) محمد يوسف و محمد الغنام و فراس مكية ، السلطة التشريعية لمجلس النواب العراقي (دراسة مقارنة) ، المنظمة العربية للقانون الدستوري في تونس ، المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات في السويد ، ٢٠١٧ ، ص ١٢ .

الجمهورية او قبول الاخير استقالة نوابه او إعفاءهم من مناصبهم بموافقة مجلس النواب ومن ثم فهي مرتبطة برئيس الجمهورية ومجلس النواب ولا دخل لرئيس مجلس الوزراء في ذلك^(١).

المبحث الثاني

دور مجلس النواب عند خلو منصب رئيس الجمهورية

نظمت معظم الدساتير الاحكام الخاصة بخلو منصب رئيس الدولة وذلك بهدف ديمومة العملية السياسية وضمان حل الاشكالات وتجاوز العراقيل التي قد تواجه مباشرة رئيس الدولة لسلطاته الدستورية بغض النظر عن ما اذا كانت واسعة او محدودة ، كون الرئيس يمثل الرمز الاعلى لسيادة البلاد ، وبالتالي لا اختلاف على اهمية وجوده في منصبه سواء كان ذلك النظام جمهورياً أم ملكياً .

هذا وقد انتبه المشرع الدستوري في العراق الى امكانية حصول فراغ في منصب رئيس الجمهورية سواء قبل او بعد اكمال ولايته ، ذلك أن ولايته تنتهي بانتهاء دورة مجلس النواب ، ولتجنب ذلك فقد نص في المادة (٧٢/ثانياً) منه على استمرار رئيس الجمهورية بممارسة مهامه الدستورية الى ما بعد انتهاء انتخابات مجلس النواب الجديد ودعوته للانعقاد على أن يقوم المجلس بانتخاب رئيس جديد خلال ثلاثين يوماً من تاريخ اول انعقاد للمجلس.

ونجد ان المشرع الدستوري اهتم بضمان عدم خلو منصب رئيس الجمهورية ، وذلك بالنص على ضرورة انتخاب رئيس جديد لإكمال المدة المتبقية لولاية رئيس الجمهورية^(٢) ، وكذلك تنظيم اختيار نائب او اكثر لرئيس الجمهورية^(٣) ليحل محله عند غيابه او خلو منصبه لأي سبب كان^(٤) ، او إحلال رئيس مجلس النواب محله في حالة عدم وجود نائب له^(٥).

(١) د.عدنان عاجل عبيد ، دستورية الغاء مناصب النواب والوزارات في السلطة التنفيذية بالقرارات الاصلاحية في العراق (دراسة دستورية لوزن جزء من الاصلاحات الحكومية في ميزان الدستورية وفقاً لدستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥) ، مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية، المجلد ١ ، العدد ٢٧ ، السنة ٢٠١٦ ، ص ١٧١ .

(٢) تنظر المادة (٧٢/ثانياً/ج) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .

(٣) تنظر المادة (٦٩/ثانياً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ ، وينظر قانون نواب رئيس الجمهورية رقم ١ لسنة ٢٠١١ .

(٤) تنظر المادة (٧٥/ثانياً وثالثاً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .

(٥) تنظر المادة (٥٧/رابعاً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .

عليه سنقوم في هذا المبحث بتسليط الضوء على مفهوم خلو منصب رئيس الجمهورية في المطلب الاول ، وسنتناول في المطلب الثاني تقرير ومعالجة مجلس النواب لحالة الخلو الدائم لمنصب رئيس الجمهورية .

المطلب الاول

مفهوم خلو منصب رئيس الجمهورية

سنتطرق في هذا المطلب الى تعريف خلو منصب رئيس الجمهورية وذلك في الفرع الاول ، اما الفرع الثاني فسنتطرق إلى بيان حالات خلو المنصب واسبابه من خلال الدراسة والبحث في مسببات حدوثه وبيان الاتجاه الذي اخذ به المشرع العراقي في الدستور النافذ .

الفرع الاول

تعريف خلو منصب رئيس الجمهورية

اورد اهل اللغة تعريفات متعددة للخلو ، فقد جاء في معاجم اللغة أن الخلو : هو مصدر خَلَا ، والخلو : بمعنى مضى وذهب ، وخلي المكان : اي تركه ^(١) ، وايضا خلا المكان ، يخلو خلاءً وخلواً : يعني فرغ ورحل ساكنوه ^(٢) ، وخلا مكان فلان : يعني مات ، وخلا منه : يعني تبرأ ^(٣).

ولقد حاول بعض فقهاء القانون تعريف الخلو بشكل عام بالنسبة إلى الوظيفة العامة بانه (الحالة التي تكون فيها الوظيفة العامة غير مشغولة ، غياب نهائي لحائز الوظيفة عقب وفاة او استقالة او اقالة او بانقضاء المدة التي اسندت الوظيفة من اجلها) ^(٤).

وان المعنى الاصطلاحي لخلو منصب رئيس الجمهورية هو شغور في منصب رئيس الجمهورية قبل انقضاء مدة ولايته المحددة دستورياً ، ومن ثم فإن الخلو يفهم منه بانه ترك المنصب

(١) د.احمد مختار عمر ، المكنز الكبير ، ط١ ، شركة سطور ، الرياض ، ٢٠٠٠ ، ص٤٤٠ .

(٢) محمد العدناني ، معجم الاخطاء الشائعة ، ط٢ ، مكتبة لبنان ، بيروت ، ١٩٨٣ ، ص٨٥ .

(٣) احمد ابو حاقه ، معجم النفايس الكبير ، ج١ ، ط١ ، دار النفايس للطباعة والنشر والتوزيع ، بيروت ، ٢٠٠٧ ، ص٥٤٠ .

(٤) حيدر غالب حسين ، خلو منصب رئيس الدولة في الانظمة الدستورية المعاصرة رسالة ماجستير ، كلية القانون ، جامعة بابل ، ٢٠١٧ ، ص٩ .

ومغادرته لأسباب تختلف في طبيعتها ومدتها غير انها تتفق بحصول فراغ في السلطة ويجب ان تتم معالجته من خلال سن التشريعات المختصة بذلك .

ونجد ان مصطلح خلو المنصب قد استخدم من قبل المشرع الدستوري العراقي في العديد من نصوص دستور سنة ٢٠٠٥^(١) للإشارة إلى حالة الشغور في المنصب اياً كانت اسبابه في الواقع العملي ، كما نجد أن ذات المصطلح قد استخدم في عدد من دساتير الدول العربية^(٢) يقابلها استخدام بعض الدساتير الاخرى لمصطلح (شغور المنصب)^(٣).

وكان لزاماً على فقهاء القانون الدستوري أن يحددوا نطاق تعريف خلو المنصب من خلال تصنيف مسبباته بما يخدم عملية تسهيل معالجة حالة الخلو ، وذلك لضمان عدم تأثير الفراغ في المنصب على ديمومة العملية السياسية ، ومنعاً من اصابتها بالشلل أو الازياك تبعاً لقوة المركز الدستوري للرئيس وفقاً لما ممنوح له من صلاحيات وواجبات .

علماً أن النصوص الدستورية الخاصة بخلو المنصب في الدستور العراقي النافذ لم تذكر الاسباب المؤدية إلى الخلو لا على سبيل الحصر ولا على سبيل المثال بعكس بعض دساتير الدول الاخرى التي ضمنتها في نصوصه^(٤) .

هذا وقد عالج الدستور النافذ الخلو العادي او الطبيعي لمنصب رئيس الجمهورية والذي يتحقق بانتهاء ولاية رئيس الجمهورية والمحددة بأربع سنوات^(٥) أي بانتهاء ولاية مجلس النواب^(٦) كون ولاية رئيس الجمهورية مرتبطة بانتهاء دورة مجلس النواب العراقي الذي انتخبه لتقلد منصب الرئيس ، وهكذا فإن دور مجلس النواب في هذه الحالة يتمثل في اختيار رئيس جمهورية جديد وفقاً للالية التي رسمها الدستور النافذ^(٧)، ويعد الخلو هنا متوقعاً ، ولقد فصلنا فيما سبق دور مجلس النواب في اختيار رئيس الجمهورية لدورة انتخابية جديدة .

(١) تنظر المواد من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ : المادتين (٧٢/ثانياً/ج) و (٧٥/ثالثاً و رابعاً) بالنسبة لمنصب رئيس الجمهورية ، والمادة (٨١/اولاً) بالنسبة لمنصب رئيس مجلس الوزراء ، والمادة (١٣٨/ثانياً/د) بالنسبة لاعضاء مجلس الرئاسة في الدورة الانتخابية الاولى حصراً .

(٢) استخدمه المشرع المصري والليبي والسوداني والاماراتي وغيرهم في كتابة دساتيرهم الوطنية النافذة.

(٣) ورد مصطلح الشغور في الدساتير الوطنية النافذة في كلا من سوريا والجزائر والمغرب .

(٤) بعض الدساتير اختلفت في بيان اسباب الخلو فمنها من ذكرتها على سبيل الحصر، كما ورد في المادة(٥٩)من دستور السودان الانتقالي لسنة ٢٠٠٥، ومنها من ذكرتها على سبيل المثال، كما ورد في المادة(٥٣)من دستور الإمارات لسنة ١٩٧١، واخرى اكتفت بالإشارة الى كل ما يمكن عده سبب من اسباب الخلو دون تحديد، كما ورد في المادة(٧) من دستور فرنسا لسنة١٩٥٨ وايضا المادة (٦٢) من دستور لبنان لسنة ١٩٢٦ .

(٥) تنظر المادة (٧٢/اولاً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .

(٦) تنظر المادة (٧٢/ثانياً/أ) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .

(٧) تنظر المادة (٦١/ثالثاً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .

اما عن الخلو غير العادي او الخلو الاستثنائي في منصب رئيس الجمهورية ، فقد عرفه البعض بأنه ((انتهاء فترة رئاسة الدولة خلال مدة الرئاسة القانونية المنصوص عليها في الدستور قبل انتهاء هذه المدة))^(١) ، والتي عبر عنها الدستور بمصطلح ((أي من الاسباب))^(٢) دون حصرها باسباب معينة ، وجعلها مفتوحة لتشمل كل ما هو غير متوقع من اسباب ، وذلك خشية ظهور اسباب جديدة قد تكون غائبة عن ذهن المشرع الدستوري وقت سنه الدستور .

أما بالنسبة الى الاجراء البرلماني المتخذ في حالة خلو منصب رئيس الجمهورية فيكون بانتخاب رئيسٍ جديد يكلف بولاية مكملة للمدة المتبقية من ولاية الرئيس السابق^(٣) ، وعند انتهاءها سيفتح باب الترشيح حسب الاصول المرعية لشغل منصب رئيس الجمهورية في الدورة الجديدة ، وبالتالي يظهر دور مجلس النواب في الخلو غير العادي في المنصب وحسب اسبابه المختلفة التي قد تكون (مؤقتة او دائمة).

واستناداً إلى معيار المدة ميّز الدستور العراقي بين حالتين من الخلو هما الخلو المؤقت والذي عبر عنه المشرع بلفظ الغياب ، والخلو الدائم^(٤) .

وبناءً على ما تقدم يمكن لنا أن نعرف خلو منصب رئيس الجمهورية بالأتي ((شغور في منصب رئيس الجمهورية قبل انتهاء مدة ولايته ، وذلك لقيام احد الاسباب التي تحول دون ممارسته لمهامه الدستورية والقانونية بصورة مؤقتة او دائمة)) .

الفرع الثاني

حالات خلو منصب رئيس الجمهورية

- (١) محمد يوسف محميد، شغل منصب رئيس الجمهورية في الدستور المصري لسنة ١٩٧١ المعدل ، مجلة جامعة تكريت للعلوم القانونية والسياسية ، المجلد ٣ ، العدد ٢ ، السنة ٢٠١١ ، ص ١٧٢ .
- (٢) تنظر المادة (٧٢/ثانياً ج) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .
- (٣) الجدير بالذكر ان الولاية المكملة يترتب عليها ذات اثار الولاية الكاملة من حيث الصلاحيات والقيود ، إذ للرئيس البديل ان يمارس كافة المهام الدستورية لرئيس الجمهورية وتنتهي مدة ولايته بانتهاء دورة مجلس النواب الحالي وتسليم المنصب إلى الرئيس الجديد في الدورة الانتخابية التالية ، وايضاً ستعد فترة شغله المنصب التي تقل عن اربع سنوات كمدة محسوبة ضمن المادة (٧٢/اولا) الدستور النافذ التي نصها ((..ويجوز اعادة انتخابه لمرّة ثانية فحسب)) وبالتالي تكون قد منعت انتخاب الرئيس لمرّة ثالثة، ودليل ذلك ان المشرع الدستوري استخدم مصطلح (مرة) وليس (ولاية) للدلالة على عدد مرات جواز انتخاب المرشح ذاته بغض النظر عن مددها .
- (٤) كما اطلق البعض على هذين النوعين من شغور المنصب بمصطلحي: العوائق الدائمة (تشمل الاستقالة ، العجز ، الموت و الإقالة) والموانع المؤقتة (وهي الغياب) . د. علي محسن مهدي، مصدر سابق ، ص ٤٧٩ .

تذهب اغلب الدساتير الى تقسيم خلو المنصب الى حالتين حسب معيار المدة الزمنية للخلو ، وهما الخلو المؤقت والخلو الدائم ، حيث يسهل ذلك من وضع الاطار الدستوري والقانوني لمعالجة كل حالة دون التطرق الى اسبابها بالتفصيل التي قد تزيد او تتغير بتقدم الزمن وحتى يسع مفهومه الاسباب المستقبلية، إذ يصعب حصر اغلب تلك الاسباب تشريعياً .

اولاً : الخلو المؤقت

يقصد بالخلو المؤقت غياب الرئيس غياباً مؤقتاً بسبب وجود موانع تحول بين الرئيس وممارسته لمهامه الدستورية لفترة محددة من ولايته الرئاسية ، وتكون على الاغلب لأسباب متوقعة ومعتادة .

ونجد الكثير من الامثلة على حالة الخلو المؤقت تعرضت لها كثير من الدساتير والتي منها السفر خارج الدولة (او حتى داخل الدولة أن كانت مترامية الاطراف) ، او الغياب لإداء مهمة رسمية ، او حضور مؤتمرات دولية ، او نتيجة الإصابة بوعكة صحية عابرة ، او لغرض العلاج من امراض لم تؤثر على قدراته العقلية، او لقضاء فترة نقاهة بعد اجراء عملية جراحية ، او التمتع بإجازة او قد يكون السبب في تعرض الرئيس الى الاتهام وفي اغلب الدساتير يلزم التوقف عن القيام بمهامه الرئاسية حتى يتم التأكد من صحه الادعاء من عدمه ، او بسبب التهديدات الداخلية او الخارجية او وجود حالة حرب واهتمام الرئيس بقيادة الجيش باعتباره القائد العام للقوات المسلحة^(١).

ونلاحظ أن الدساتير قد اختلفت حول تحديد الفترة الزمنية المسموحة للخلو المؤقت ، فمنها من حددته دستورياً واخرى ترك تحديده للقوانين وتقدير المؤسسات الدستورية^(٢)، وتكمن اهمية استخدام التوقيت في انه سيكون معيار التفريق بين اسباب الخلو أن كانت ضمن مفهوم الخلو المؤقت او الخلو الدائم لما لذلك من اهمية في عدم الخط بين الاثنين عند استخدام اساليب المعالجة التي تختلف تبعاً لاختلاف حالة الخلو .

(١) استخلص الباحث هذه الاسباب من مجموعة من الدساتير ، نذكر منها المادة (٣٣) من دستور ماليزيا لسنة ١٩٥٧ ، والمادة (١١٤) من دستور البيرو لسنة ١٩٩٣ ، والمادة (٤٩/ثانياً) من دستور باكستان ١٩٧٣ .
(٢) د.حميد حنون خالد ، خلو منصب رئيس الدولة في دساتير العراق وبعض الدساتير المقارنة ، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية ، كلية القانون جامعة بغداد ، المجلد ٢٨ ، الاصدار ٢ ، ص١٧ .

وقد عبّر المُشرّع الدستوري في دستور ٢٠٠٥ عن الخلو المؤقت بالغياب^(١)، ويقصد بالغياب البعد المؤقت عن مكان ما ، او عدم الوجود حيث يكون الحضور واجباً ، والذي قد يكون سببه السفر او المرض وغيرها مما ينطبق عليه معنى الخلو المؤقت .

ويؤخذ على موقف المُشرّع الدستوري انه لم يحدد اسباب الخلو المؤقت ولو على سبيل المثال على عكس بعض الدساتير التي حددت بعضها لأهميتها ، ونذكر مثال ذلك حالة الايقاف المؤقت لرئيس الجمهورية عن ممارسة مهامه الدستورية عند توجيه الاتهام اليه أمام المحكمة المختصة حتى يتم حسم القضية بإصدار الحكم النهائي^(٢).

اضافة الى أن المُشرّع الدستوري لم يحدد صراحة مدة الغياب المؤقت المسموح بها ، حيث نجد من خلال الصياغة للنص الدستوري لموضوع الغياب أن المُشرّع اراد أن يجعل معالجة حالة الغياب المؤقت تختلف عن معالجة حالة الخلو الدائم من خلال النص على الحالتين في فقرتين منفصلتين بذات المادة (٧٥) من الدستور النافذ ، والتي عالجت كلاً منهما حالة من حالات الخلو ، ففي الفقرة الثانية نصت على ((يحل نائب رئيس الجمهورية محل الرئيس عند غيابه)) فهنا قصد المُشرّع بالغياب حالة الخلو المؤقت ، ونصت الفقرة الثالثة على أن ((يحل نائب رئيس الجمهورية محل رئيس الجمهورية عند خلو منصبه لأي سببٍ كان وعلى مجلس النواب انتخاب رئيس جديد خلال مدةٍ لا تتجاوز ثلاثين يوماً من تأريخ الخلو)) وهنا قصد المُشرّع حالة الخلو الدائم حيث زاد عليها الزام مجلس النواب انتخاب رئيس جديد للبلاد ، والا لما كان هنالك داع من الفصل بين الفقرتين المتشابهتين نسبياً لولا اختلاف حالة الخلو بين الفقرتين الأولى والثانية من المادة الدستورية المذكورة انفاً .

ونجد أن الدستور النافذ وضع حلاً واضحاً وسريعاً لمعالجة حالة الغياب وذلك بان يحل نائب رئيس الجمهورية طيلة فترة غياب الرئيس ، علماً أن مجرد غياب الرئيس لا يعني سحب صلاحياته او مهامه الدستورية، وذلك لكون حالة الغياب هي مؤقتة بطبيعتها وبزوالها يعود الرئيس الى ممارسة مهامه الدستورية كسابق عهده .

ونجد أن المُشرّع الدستوري نص على الحد المسموح به للقيام بإجراءات انتخاب الرئيس الجديد في حالة الخلو الدائم لمنصب الرئيس وحددها بثلاثين يوماً اعتباراً من تاريخ الخلو ، دون الاكتفاء

(١) إن الغياب يقصد به المبالغة في صفة الغائب. لويس معلوف ، المنجد في اللغة والآداب والعلوم ، المطبعة الكاثوليكية ، بيروت ، بلا سنة نشر ، ص٥٦٣.

(٢) المادة (٨٦/اولاً) من دستور البرازيل النافذ ١٩٨٨ ، والمادة (٨) من دستور اندونيسيا النافذ ١٩٤٥ ، والمادة (٣٣/أ) من دستور ماليزيا النافذ ١٩٥٧ ، والمادة (٦١/ثانياً) من دستور ألمانيا النافذ ١٩٤٩. لويس معلوف ، المنجد في اللغة والآداب والعلوم ، المطبعة الكاثوليكية ، بيروت ، بلا سنة نشر ، ص٥٦٣.

بتحديد مدة الانابة المسموح بها لنائب الرئيس^(١) ، خصوصاً أن الدستور النافذ لم يذكر صراحة الجهة المخول لها تقرير حالة الخلو لغرض تحديد تاريخه بدقة ، وعلى ما تقدم يمكن أن نبني على أن المدة الدستورية الممنوحة لانتخاب الرئيس الجديد هي ذات المدة المسموح بها شغل المنصب من قبل النائب.

ثانياً: الخلو الدائم

يقصد بالخلو الدائم غياب الرئيس الدائم عن منصبه بسبب وجود موانع تحد نهائياً من قيام الرئيس بممارسه مهامه الدستورية ترجع في الغالب الى اسباب لا دخل لإرادته في حدوثها .

وهناك كثير من الاسباب تؤدي إلى حالة الخلو الدائم منها على سبيل المثال تعرض الرئيس إلى عجز دائم يمنعه عن اداء وظيفته الرئاسية بالشكل المطلوب ، او اصابته بأمراض عقلية او بدنية تفقده بعضاً من حواسه او لأصابته بأحد الامراض المستعصية التي تتطلب رحلات علاجية طويلة تعطله عن التزاماته ، او بسبب وفاته اثناء مدة ولايته ، او إعفائه من مهامه من قبل الجهة المختصة بموجب الدستور ، او تقديمه طلب الاستقالة من المنصب بغض النظر أن كانت بمحض ارادته او بسبب تعرضه الى ضغوطات ، او تركه سده الرئاسة لاختفائه او مغادرته خارج الدولة وعدم عودته ضمن المدة المحددة^(٢).

وان الخلو الدائم في الحالة غير العادية (النهاية غير الطبيعية) قد حددتها التجارب السياسية بالوفاة والعجز والاستقالة والإقالة^(٣) وعدت تلك الاسباب هي المعنى الدقيق للخلو الدائم.

ففي حالة الوفاة ، والمقصودة بمعناها الخاص الموت ، فكل موت هو بمعنى وفاة ولكن ليس كل وفاة بمعنى موت ،ومن هذا المنطلق يفضل استخدام مصطلح (الموت) بدلاً من مصطلح (الوفاة) كونه معناه يتناسب مع مضمون استخدامه الدستوري باعتباره احد طرق انقضاء ولاية رئيس الدولة^(٤)

وان ما يهم هو تحقق النتيجة (الموت) فلا فرق في سبب الموت أن كان طبيعياً (كالمرض) او غير طبيعياً (كالاغتيال) حيث يجب أن يكون الموت حقيقياً وليس حكماً كمثل أن يكون الرئيس بحالة

(١) هنالك دساتير صاغت السقف الزمني المسموح لمدة الانابة في منصب رئيس الجمهورية ، كما ورد في المادة (١٠٢) من دستور الجزائر النافذ ٢٠١٦ ((إذا استحال على رئيس الجمهورية أن يمارس مهامه بسبب مرض

خطير ومزم من.....يتولى رئاسة الدولة بالنيابة لمدة لا تزيد عن ٤٥ رئيس مجلس الامة.....)).

(٢) استخلص الباحث هذه الاسباب من مجموعة من الدساتير ، نذكر منها المادة (٨٦) من دستور ايطاليا لسنة ١٩٤٧ ، والمادة (٢٣٣) من دستور فنزويلا لسنة ١٩٩٩ ، والمادة (٨٤) من دستور تونس لسنة ٢٠١٤ .

(٣) شيماء نعمه عبود الكعبي ، الاختصاصات غير التشريعية للبرلمان (دراسة مقارنة) ، رسالة ماجستير ، كلية القانون ، جامعة بابل ، ٢٠١٦ ، ص١٩ .

(٤) د.عمر حمزة عمر التركماني ، طرق انتهاء ولاية رئيس الدولة (دراسة تحليلية مقارنة) ، ط١ ، مركز الدراسات العربية للنشر والتوزيع ، مصر ، ٢٠١٦ ، ص١٥٢ .

الموت السريري (حيث يعد ذلك عجزاً دائماً) ، وهناك اجماع في الدساتير على اعتبار الموت المفاجئ لرئيس الجمهورية وهو يباشر مهامه الدستورية وقبل انتهاء ولايته المحددة سبباً موجباً للشروع في الاجراءات الخاصة باختيار رئيس جديد للبلاد^(١).

واما فيما يخص حاله العجز الدائم او التام ، فنجد أن بعض الدساتير قد نصت عليه بشكل صريح^(٢). ويقابلها دساتير لم يرد في نصوصها تعبير عجز الرئيس^(٣)، وقد شابه في ذلك الدستور العراقي النافذ الذي لم يذكر حالة عجز رئيس الجمهورية ، وان العجز لا يشترط فيه أن يكون متعلق بالصحة العقلية او القابلية البدنية وانما يراد به المعنى العام ، لذا يمكن نعرفه بأنه (زوال القدرة عن الاتيان بالشيء من اجل عمل او رأي او تدبير) وأن المقصود بعبارة -عمل او رأي او تدبير- هي أن تضمن كافة الحالات المتعلقة بالعجز العقلي والعجز البدني والعجز الارادي وكل ما طوبى به الشخص ولم يقدر عليه وعجز عنه^(٤) ، ويتسع نطاق معاني العجز الذي يكون سبباً لعزل الرئيس حيث لا يقف عند العجز المادي ولكن قد يمتد ليشمل العجز القانوني ويقصد به هو عدم استيفاء الرئيس لبعض الشروط التي نص عليها الدستور او فقدان بعضها بعد تولي الرئاسة تنتهي الى الحرمان من تولي الوظائف العامة^(٥) ، وهناك من ذهب الى تعبير العجز السياسي والذي يتحقق بوجود ضغوط سياسية خارجة عن شخص رئيس الجمهورية يتعرض لها الاخير وقد ترجع الى نقص في خبرته السياسية او بسبب ممارساته الخاطئة^(٦)، ومن ثم يمكن القول أن العجز يتحقق عندما يصبح الرئيس غير قادر على ممارسة السلطات الاساسية لمنصبه لأي سبب من الاسباب سواء لفقده لقواه العقلية او البدنية ام لأهليته القانونية^(٧).

وفيما يتعلق باستقالة رئيس الجمهورية من منصبه والذي يعد من المناصب السيادية التي لها أهمية في مؤسسات الدولة وينطبق عليه وصف المكلف بخدمة عامة من حيث الحقوق والواجبات المناط بها دستوريا وقانونيا ، لذا يكون للرئيس الحق في أن يقدم استقالته من المنصب والمهام المكلف بها متى ما شاء ولكن حسب الاليه والضوابط المنصوص عليها كل دولة حسب طبيعتها السياسية .

(١) د.زواقري الطاهر ، اسباب عزل السلطة في القانون الدستوري والمقارن ، دار الحامد للنشر والتوزيع ، الجزائر ، بلا سنة نشر ، ص ١١٦ .

(٢) كما نجده في دستور الولايات المتحدة الامريكية لسنة ١٧٨٩ النافذ .

(٣) كما نجده في الدستور الامارات العربية المتحدة لسنة ١٩٧١ النافذ .

(٤) د.عمر حمزة عمر التركماني ، مصدر سابق ، ص ٢٦١ .

(٥) د.علي يوسف الشكري ، العجز الصحي لرئيس الدولة (دراسة مقارنة) ، مجلة الكلية الاسلامية الجامعة ، جامعة النجف ، الاصدار ١٣ ، ٢٠١٠ ، ص ٤٢ .

(٦) عادل حسن مطشر البديري، التنظيم الدستوري لعجز رئيس الدولة عن ممارسة مهامه (دراسة مقارنة) ، رسالة ماجستير ، قسم القانون ، معهد العلمين للدراسات العليا ، ٢٠١٨ ، ص ٥٨ .

(٧) اقبال عبد الله امين حسن الجيلوي ، سلطة رئيس الدولة في النظامين البرلماني والرئاسي (دراسة مقارنة) ، رسالة ماجستير ، كلية القانون ، جامعة بغداد ، ٢٠١٤ ، ص ٤٦ .

وقد يلزم صحة نفاذ طلب الاستقالة بتحقق شرط معين كأن ينص على وجوب أن يقترن طلب الاستقالة بقبول الجهة المقدم اليها ، او قد يجعل نفاذ طلب الاستقالة كحق لا يجوز رده غير انه يقرن بمرور مدة زمنية محددة شرطا لنفاذها ، كما بينا ذلك في الدستور العراقي النافذ^(١) ، وايضا يشترط لصحة طلب الاستقالة أن تقدم بعد المباشرة لا قبل ذلك ، فلا يجوز لمن تم تكليفه بمنصب رئاسة الجمهورية استنادا الى نتائج الاقتراع النهائية أن يقدم طلب استقالة قبل اداءه اليمين الدستورية التي تعد شرط لإنفاذ المهام الرئاسية للمكلف بالمنصب حيث ينطبق عليه في هذه المرحلة تعبير (الانسحاب).

وقد ظهرت في الحياة السياسية خلال الفترات الرئاسية انواع من الاستقالات الرئاسية فهي أما إن تكون استقالة طوعية او استقالة جبرية ، ونقصد بالاستقالة الطوعية هي الاستقالة التي يقدمها المكلف بإرادته الحرة التي غالبا ما ترجع لأسباب خاصة به سواء كانت اجتماعية او صحية او شخصية وغيرها ، ويمكن لمن قدمها أن يسحبها قبل اقترانها بالشرط الذي يفعل نفاذها القانوني سواء بمضي المدة المحددة دستوريا او بموافقة الجهة على الطلب الذي قدم اليها^(٢) ، وقد يعلق استقالته على شرط او يربطها بأمر معين مما يثير الشك في الرغبة الحقيقية لمقدم الاستقالة التي قد لا تعني انتهاء الخدمة وانما لحث المجلس المقدم اليه طلب استقالته على تلبية طلباته^(٣) ، قد يكون سبب تقديمها كحركة استباقية من قبل الرئيس قبل أن يتعرض وجوده في المنصب الى التدخل من قبل البرلمان او أن سبقها بعض الاتهامات لمنصب رئيس الدولة او محاولة تحريك مسؤوليته السياسية من قبل البرلمان ، اما الاستقالة الجبرية او القسرية فيقصد بها الاستقالة التي يقدمها الرئيس تحت ضغوطات سياسية او دوافع قانونية تجبره على التنحي من السلطة وبذلك تشبه في مضمونها صلاحية الإقالة من المنصب الا إن عنوانها تحت مسمى الاستقالة^(٤) .

(١) تنظر المادة (٧٥/اولا) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٢) ونذكر منها استقالة الرئيس الفرنسي شارل ديغول من الحكم نتيجة الاستفتاء الشعبي الذي اجري بتاريخ ١٩٦٩/٤/٢٧ وكانت نتيجته ليست في صالحه علما انه اعلن قبل يومين من الاستفتاء ان بقاءه بسلطة مرتبط بنتيجة الاستفتاء كمقياس لدرجة شعبيته خصوصا ان الدستور الفرنسي لم يلزم الرئيس بتقديم استقالته بناءً على نتيجة الاستفتاء . د. أشرف جبريل ، مسؤولية اعضاء السلطة التنفيذية السياسية -الجنائية -المدنية (دراسة تحليلية تأصيلية مقارنة) ، ط ١ ، المكتب الجامعي الحديث للطباعة والنشر والتوزيع ، الاسكندرية ، ٢٠١٨ ، ص ٨٧.

(٣) د. عبد اللطيف السيد رسلان عودة ، النظرية العامة للاستقالة بين القانون الوضعي والشريعة الاسلامية (دراسة مقارنة) ، دار الجامعة الجديدة للنشر ، الاسكندرية ، ٢٠٠٤ ، ص ١٦٣.

(٤) واكثرها شهراً الاستقالة الوحيدة في تاريخ الولايات المتحدة اثر فضيحة (ووترغيت) عام ١٩٧٢ عندما القي القبض على مجموعة من الاشخاص يقومون بوضع اجهزة للتجسس على مقر الحزب الديمقراطي ابان الانتخابات الرئاسية والتي بسببها اضطر الرئيس ريتشارد نيكسون تقديم استقالته بناءً على زيارة الى منزله من قبل اعضاء حزبه الجمهوري في مجلس الشيوخ وبمعية زعيم الاغلبية الجمهورية في مجلس النواب، حيث ابلغ انه بات من المؤكد ان تجرى محاكمته وإدانته برلمانيا ولتحاشي ذلك قدم استقالته علنا في عام ١٩٧٤ . د.لين سردار زهدي النوري ، المسؤولية السياسية لرئيس السلطة التنفيذية في النظامين البرلماني والرئاسي (دراسة مقارنة) ، ط ١ ، دار الفكر الجامعي ، الاسكندرية ، ٢٠١٦ ، ص ٢٥٤.

واخيرا فيما يخص الإقالة من المنصب فهي تترتب عند ثبوت المسؤولية السياسية للرئيس التي تتحقق لدى مخالفته القضايا الوطنية والادارية لدى قيامه بالمهام المكلف بها بشكل يخالف النصوص الدستورية والقانونية ، ويترتب على تقريرها من قبل الجهات المختصة عقوبات ذات طابع سياسي والذي اقصاه هو الإعفاء من المنصب التنفيذي، وهناك رأي في الفقه الفرنسي يرى أن المسؤولية السياسية لا تتعد لأفعال إجرامية ولكن تقع لأخطاء سياسية لدى تسيير شؤون الدولة وبالطبع أن اهم معيار لتمييز المسؤولية الجنائية عن المسؤولية السياسية هو معيار العقوبة المترتبة وفي ضوء ذلك نجد هناك رأي في الفقه الامريكي اخذ بفكرة أن للرئيس مسؤوليه سياسية بالإضافة الى مسؤوليته الجنائية ودليلهم على ذلك عقوبة العزل التي تعد بالدرجة الاولى من العقوبات السياسية^(١)، وكذلك يرى البعض أن الدستور العراقي النافذ قد تبني هذا الاتجاه الذي يرى أن مسؤولية رئيس الجمهورية ذات طابع سياسي ويترتب عليها بالتالي جزاء سياسي وهو (الإعفاء من المنصب)^(٢).

وبذلك فان مسؤولية الرئيس السياسية تختلف عن انواع المسؤوليات الاخرى الجنائية او المدنية كونهما محكومتان من قبل قوانين خاصة وجهات قضائية معينة يخضع لها جميع المواطنين من منطلق أن تطبيق القانون وولاية المحاكم عامة بطبيعتها ، حيث تحرك عند وقوع تصرفات ايجابية (القيام بعمل) او سلبية (امتناع عن عمل) تعد جرائم منصوص عليها في القوانين العقابية الوطنية ويكون جزائها مختلف حسب جسامة الجرم المرتكب وما يترتب عليها من عقوبات تكميلية او تبعية.

وكذلك المسؤولية السياسية التي تحرك عند ارتكاب الاخطاء في السياسة العامة قد تقع بالفعل او الامتناع عنه ، ويترتب عليها عقوبات اصلية وهي الإعفاء من المنصب ، وقد تتبعها عقوبات اضافية مثل (عقوبة المنع السياسي) الذي يقصد به الحرمان مستقبلاً من تقلد أي مناصب وظيفية في الدولة^(٣)..

لذا على ما تقدم يمكن أن نفصل أن الخلو الدائم على نوعين منه ما يكون ارادياً وذلك بان يرجع سببه الى إرادة الرئيس ، كما في الاستقالة ، او الى إرادة الغير ، كما في الإقالة ، وهو ما نظمه المشرع الدستوري في المادة (٧٥/اولاً) بخصوص الاستقالة و ايضاً المادتين (٦١/سادساً/أ) و (١٣٨/ثانياً/ج) من الدستور ، وهناك الخلو الدائم اللارادي وذلك عندما يرجع الى اسباب خارجه عن

(١) رائد كاظم محمد الحداد ، مدى التوازن بين سلطة ومسؤولية رئيس الدولة ، رسالة ماجستير ، كلية القانون والعلوم السياسية ، جامعة الكوفة ، ٢٠١١ ، ص٢ و ص٩.

(٢) محمد مطلب عزوز ، مجلس النواب العراقي (دراسة تحليلية وصفية في ظل دستور ٢٠٠٥) ، رسالة ماجستير ، كلية القانون والعلوم السياسية ، جامعة الكوفة ، ٢٠١٤ ، ص١٤٥.

(٣) - نجد ذلك في النظام الامريكي اذ استحدث مجلس الشيوخ حق توقيع عقوبة المنع السياسي على الرئيس المدان. د.علي مجيد العكيلي و د.لمى علي الظاهري ، نائب رئيس الدولة في الانظمة الدستورية المعاصرة ، ط١ ، المركز العربي للنشر والتوزيع ، القاهرة ، ٢٠١٨ ، ص٩٤.

إرادة الرئيس او إرادة أي طرف اخر ، كما في حالة الوفاة اوالعجز الدائم ، وهو مالم ينظمه الدستور العراقي بصورة محددة مكتفياً بعبارة (أي من الاسباب) الواردة في المادة (٧٢/ثانياً/ج) من الدستور وكان الاجدر بالمشرع الدستوري معالجتها بصورة دقيقة وواضحة وهذا ما ظهرت الحاجة اليه في الدورة الانتخابية الثانية (٢٠١٠-٢٠١٤) نتيجة تعرض الرئيس (ج.ح.ط) الى مرض مزمن اقعده عن ممارسة مهامه لمدة طويلة.

ونص المشرع الدستوري على معالجة الخلو في منصب احد اعضاء (مجلس الرئاسة) المشكل دستوريا في المرحلة الانتقالية بعد نفاذ دستور ٢٠٠٥ دون تحديد إن كان خلو مؤقت او دائم عندها ينتخب مجلس النواب بديلاً عنه بثلاثي عدد أعضائه^(١)، وذلك على اعتبار اهمية عدم خلو احد المناصب في مرحلة الرئاسة الجماعية كون القرارات المتخذة من قبل مجلس الرئاسة يجب أن تكون بالأجماع حسب ما نص عليه الدستور الا في حالة اذا تم اناة احد الاعضاء الثلاث لاحد العضوين الاخرين مكانه عند اتخاذ القرارات الرئاسية^(٢).

المطلب الثاني

دور مجلس النواب في تقرير خلو منصب رئيس الجمهورية ومعالجته

سنبحث في هذا المطلب الإجراءات التي حددها الدستور بالنصوص او ما سار عليه العرف القانوني في معالجة حالة خلو منصب رئيس الجمهورية عن طريق تدخل مجلس النواب .

علما اننا سنسلط الضوء حصراً على الاسباب المؤدية الى حالة الخلو الدائم في المنصب ونستثني حالة الخلو المؤقت كونه معالج دستورياً من دون تدخل البرلمان (كما بيناه سابقاً) ، وسنبين موقف مجلس النواب ودوره في ظهور ومعالجة هذه الحالات بالتفصيل وحسب التجربة التي مرت بها العملية السياسية في العراق بعد نفاذ الدستور ٢٠٠٥ .

لذا سنقسّم هذا المطلب الى فرعين ، حيث سنبحث بالفرع الاول الالية المستخدمة في معالجة الخلو الدائم الحاصل بإرادة مجلس النواب ، اما في الفرع الثاني سنبحث في الاسباب الخارجة عن إرادة مجلس النواب والتي سببت في خلو منصب رئيس الجمهورية بصفة دائمة .

(١) المادة (١٣٨/ثانياً/د) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٢) المادة (١٣٨/رابعاً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

الفرع الاول

تقرير خلو منصب رئيس الجمهورية والحلول بمنصبه

سنتعرض في هذا الفرع الى بيان الجهة المختصة بتقرير وإعلان خلو منصب رئيس الجمهورية تبعاً للاتجاه الذي تبناه الدستور العراقي ، كما سوف نبين موقف المشرع الدستوري بخصوص الجهة التي يحق لها أن تحل محل منصب الرئيس عند خلوه .

اولاً : تقرير خلو المنصب

انقسم موقف الدساتير تجاه الجهة المختصة بتقرير حالة خلو منصب رئيس الجمهورية والاعلان عنها ، فقد ذهبت بعض الدساتير الى أن تلك الجهة هي ذاتها التي تتولى اختيار الرئيس الجديد ^(١)، وهذا يعني أن السلطة التشريعية في الدول ذات الانظمة البرلمانية هي المسؤولة عن تقرير حالة الخلو واعلانها ^(٢)، يقابل ذلك وجود بعض الدساتير التي اعتمدت على جهة مستقلة انيط بها صلاحية تقرير حالة الخلو واعلانها ^(٣).

ومع أن الدستور العراقي النافذ لم ينص على الجهة المختصة بتقرير حالة الخلو إن كانت السلطة التشريعية او جهة اخرى مستقلة ، الا انه يفهم من مضمون نصوص الدستور انه يأخذ بذات

(١) د.ساجد محمد الزامل ، مبادئ القانون الدستوري والنظام السياسي في العراق ، ط١ ، دار نيبور للطباعة، الديوانية ، ٢٠١٤ ، ص٤٤٤ .

(٢) ورد في التعديل (٢٥) لدستور الولايات المتحدة النافذ الاشارة الى الجهة التي لها إعلان حالة العجز ، وذلك عن طريق رسالة يوجهها الرئيس العاجز الى رئيس مجلس الشيوخ والنواب وبها يحل نائب الرئيس محله ان كان العجز مؤقتاً وتنتهي برسالة اخرى يوجهها الرئيس الاصلي الى رئيس مجلس الشيوخ والنواب يعلن فيها زوال عجزه ، وتحسباً لحالة عدم إعلان الرئيس العاجز عن عجزه منح التعديل نائب الرئيس واكثرية القسم التنفيذي او اكثرية هيئة رسمية اخرى يعينها قانون اتحادي إعلان حالة العجز برسالة خطية موجهة لرئيس مجلس الشيوخ والنواب وهنا يمارس النائب مهام الرئيس ، وتزول كذلك حالة العجز برسالة خطية موجهة الى كلا من رئيسي مجلس الشيوخ والنواب يعلن فيها عن انتهاء حالة العجز الا اذا اعترض نائب الرئيس والقسم التنفيذي او الهيئة التي عينها القانون على انتهاء حالة العجز وفي هذه الحالة يفصل الكونغرس في الخلاف ويعلن عن حالة العجز او عدمها . د.علي يوسف الشكري ، رئيس الدولة في الاتحاد الفيدرالي ، مصدر سابق ، ص١٢٠ .

(٣) وتختلف تلك الجهات المستقلة في دساتير الدول رغم تشابه إجراءات تشكيلها ، فهناك (المحكمة الدستورية) كما في المادة (٨٤) من الدستور التونسي النافذ ٢٠١٤ ، وايضاً (المجلس الدستوري) كما في المادة (٧) من الدستور الفرنسي النافذ ١٩٥٨ وكذلك المادة(٨٨) من دستور الجزائر النافذ.

القواعد التي سارت عليها الدول ذات الانظمة البرلمانية الا وهو اناطة هذه المسؤولية بمجلس النواب (١) ، خصوصاً أن رئيس الجمهورية مختار من قبل البرلمان وليس منتخباً من قبل الشعب (٢).

ويُفهم من مضمون نصوص الدستور النافذ أن مجلس النواب مسؤول مسؤولية كاملة عن كافة الاجراءات المتعلقة بمنصب رئيس الجمهورية ، وذلك من فتح باب الترشيح على المنصب وقبول الطلبات وتدقيقها وانتخابه برلمانياً واعلان نتيجة الاقتراع ، وايضاً حق مسألته بناءً على طلب برلماني مسيب ، ولمجلس النواب حق إعفاء الرئيس من منصبه عند صدور قرار إدانته من المحكمة الاتحادية العليا، كما له الحق الدستوري بإبقائه في المنصب رغم قرار الإدانة القضائي الصادر بحقه .

كذلك اشار الدستور النافذ الى ارتباط ولاية رئيس الجمهورية بمدة بقاء مجلس النواب ، حيث نصت على ذلك المادة (٧٢/ثانياً/أ) من الدستور النافذ بأن ولاية رئيس الجمهورية تنتهي بانتهاء دورة مجلس النواب ، وليس العكس كون مجلس النواب من ينتخب الرئيس الجديد لإكمال المدة المتبقية لولاية رئيس الجمهورية عند خلو منصبه ، بالاضافة الى أن رئيس مجلس النواب هو من يحل محل منصب رئيس الجمهورية عند خلوه إذا صادف عدم وجود نائب له ، لذا يعد مجلس النواب الجهة الاكثر ملائمة وموافقة لتوجهات دستور ٢٠٠٥ لتقرير حالة الخلو واعلانها رغم عدم النص عليها صراحة في مواده .

والدليل العملي على ذلك ما سارت عليه العملية السياسية من التجربة العملية التي حصلت في الدورة الانتخابية الثانية (٢٠١٠-٢٠١٤) عند تعرض رئيس الجمهورية (ج.ح.ط) الى عجز صحي دام لفترة طويلة ، واختلاف الآراء السياسية والقانونية حول كون حالة الشغور الراهنة وقتها تعد بحكم الغياب المؤقت ام الخلو الدائم حتى تدخل مجلس النواب في تقرير ذلك .

ففي حينها قدم جهاز الادعاء العام طلب الى رئيس مجلس النواب لاتخاذ الاجراءات الخاصة بحق رئيس الجمهورية الذي غاب عن منصبه وبلده لفترة اكثر من ستة اشهر من تاريخ تقديم الطلب المذكور ، وذلك لمرض الرئيس الذي سبب له العجز ، وتضمن الطلب أن على مجلس النواب تقرير الخلو الدائم للمنصب وإعلانه ومن ثم البدء باختيار رئيس جديد للبلاد ، وفي حينها سلّم الطلب عن طريق مقرر مجلس النواب الى اللجنة القانونية النيابية لغرض الدراسة ووضع الاليات المناسبة لمعالجة الوضع ، غير أن تباين آراء الكتل البرلمانية حول أحقيّة جهاز الادعاء العام من تقديم هكذا نوع من

(١) مثال ذلك ما تنص عليه المادة (٦٠) من دستور الجمهورية اللبنانية البرلمانية ان ((.... رئيس الجمهورية لا يمكن اتهامه بسبب هذه الجرائم -الجرائم العادية - أولعتني خرق الدستور والخيانة العظمى إلا من قبل مجلس النواب بموجب قرار يصدره بغالبية ثلثي مجموع أعضائه ويحاكم أمام المجلس الأعلى ...)) .
(٢) احمد نهير راهي الزاملي ، إقالة رئيس الجمهورية (دراسة مقارنة) ، رسالة ماجستير ، كلية القانون ، الجامعة المستنصرية ، ٢٠١٢ ، ص ٨٩ .

الطلبات وعده تدخل في شؤون السلطات الاتحادية من جهة وكذلك عدم تقرير إن كان خلو منصب رئيس الجمهورية يعد خلو مؤقت ام دائم من جهة اخرى^(١) ساهم في ابقاء الوضع على ما هو عليه بأن ترك موضوع تقرير خلو المنصب الى أن انتهت ولاية رئيس الجمهورية بانتهاء الدورة الانتخابية الثانية، إذ تم شغل المنصب طيلة تلك الفترة من قبل النائب الاول لرئيس الجمهورية السيد (خ.م.خ).

ثانياً : الحلول بالمنصب عند خلوه

اختلفت الدساتير حول تحديد جهة الحلول في منصب الرئيس الشاغر تبعاً للأنظمة وتوزيع الصلاحيات بين السلطات العليا في الدولة، حيث هنالك دساتير جعلت مسؤوليه شغل منصب الرئيس من صلاحية السلطة التنفيذية^(٢)، وهنالك دساتير جعلتها من صلاحية السلطة التشريعية^(٣).

وقد اخذ المشرع الدستوري بالجهتين المذكورتين معاً حسب الاسبقية ، حيث كلف ابتداءً نائب رئيس الجمهورية (السلطة التنفيذية) واحتياطياً رئيس مجلس النواب (السلطة التشريعية)، فقد اشارت الفقرة الثالثة من المادة (٧٥) من الدستور النافذ ٢٠٠٥ الى أن نائب الرئيس هو من يشغل منصب رئيس الجمهورية عند خلوه لأي سبب كان ، ثم عاد المشرع في الفقرة الرابعة من ذات المادة الدستورية المذكورة واعطى صلاحية الحلول في منصب رئيس الجمهورية الشاغر لرئيس مجلس النواب في حال عدم وجود نائب لرئيس الجمهورية.

وقد اكد المشرع الدستوري في المادة (٦٩/ ثانياً) من الدستور النافذ على وجوب تنظيم قانون بأحكام اختيار نائب او اكثر لرئيس الجمهورية ، وقد صدر بذلك قانون نواب رئيس الجمهورية رقم (١) لسنة ٢٠١١ الذي اكد في المادة (٥/ثانياً) منه على أن ((يحل نائب رئيس الجمهورية محل الرئيس عند غيابه)) ، والمعروف أن الغياب هو أن يكون الخلو لفترة مؤقتة ونرى أن المشرع تقصد أن يفسح مجال لشغل المنصب لأي من نواب الرئيس الثلاثة وبدون تحديد حسب ما يكلف به رئيس الجمهورية بموجب الدستور ونجد اساس ذلك في الفقرة الاولى من المادة ذاتها والتي نصت على ((يمارس نائب رئيس

(١) د.حميد حنون خالد ، خلو منصب رئيس الدولة في دساتير العراق وبعض الدساتير المقارنة ، مصدر سابق ، ص٢٧.

(٢) وتتوعدت خياراتها في اناطة تلك المهمة، فمنها من اوكلته للنائب الاول للرئيس كما في المادة (٦٥) من دستور الهند النافذ، واخرى للوزير الاول (رئيس مجلس الوزراء) كما في المادة (٥٩) من دستور فنلندا النافذ ١٩٩٩، والمادة (٩٢) من الدستور الروسي ١٩٩٣، وهنالك من اسند مهمة الحلول الى مجلس وزاري كما في المادة (٦٢) من الدستور اللبناني ١٩٢٦، او لجنة وزارية خاصة كما في المادة (٨/ ثالثاً) من دستور اندونيسيا ١٩٤٥.

(٣) حيث حدد برئيس السلطة التشريعية في الانظمة احادية البرلمان كما في المادة (١٠٦) من الدستور التركي النافذ ١٩٨٢، اما في الانظمة ذات الثنائية البرلمانية فقد اختلفت في تحديد من يقع عليه التكليف ضمن السلطة التشريعية، فهنالك من اناطها بالمجلسين معا بالتتابع كما في المادة (٤٩) من دستور باكستان النافذ ١٩٧٣، والبعض الاخر اناطها بأحد المجلسين دون الاخر المادة (٥٧) من الدستور الالمانى ١٩٤٩.

الجمهورية الصلاحيات التي يخولها رئيس الجمهورية له من الصلاحيات المنصوص عليها في الدستور)). .

ويبدو أن المشرع اراد أن يؤكد أن شغل المنصب في حالة خلو المنصب الدائم للرئيس هو من صلاحية النائب الاول حصراً ، حيث نص على ذلك في ذات المادة ايضاً وبالفقرة الثالثة التي تلي معالجة حالة الغياب ، حيث نصت على ((يحل النائب الاول لرئيس الجمهورية عند خلو منصبه لأي سبب كان ...)) وقد اريد بتعبير - لأي سبب كان - أن يشمل حالات الخلو الدائم .

وقد تم تأكيد ذلك الترتيب بالتوضيح الذي اتى به النظام الداخلي رقم (١) لسنة ٢٠١٤ لتسهيل تنفيذ احكام قانون نواب رئيس الجمهورية رقم (١) لسنة ٢٠١١ ، حيث ورد في الفقرات الخاصة بالمادة الخامسة من النظام ما مفهومه أن عملية اختيار احد نواب الرئيس بمنصب النائب الاول هو حق لرئيس الجمهورية حصراً ، وان للأخير أن يخول أي من صلاحياته لنوابه مع حق تكليف أحدهم ليحل محله عند غيابه (المؤقت) ولأي سبب كان ، وايضاً تم الاشارة الى أن يحل النائب الاول محل رئيس الجمهورية عند خلو منصبه لحين انتخاب رئيساً جديداً للبلاد خلال مدة ثلاثين يوم من تاريخ الخلو .

وكان على المشرع أن يوجب على الرئيس أن يحدد أي من نوابه يأخذ صفة ومهمة النائب الاول والثاني والثالث عند اختياره لنوابه كي لا يتهاون في موضوع عدم تحديد من هو النائب الاول ، علماً أن رئيس الجمهورية للدورة الانتخابية الثالثة (٢٠١٠-٢٠١٤) لم يحدد أي من نوابه كنائب اول له.

ونجد أن بعض الدساتير وفقهاء القانون الدستوري اوجدوا حلاً لمسألة عدم تحديد النائب الاول الذي يحل محل الرئيس عند خلو منصبه، حيث عالجت بعض الدساتير تلك الحالة بان نصت على اعتبار ان من ينوب عن الرئيس في حالة الخلو الدائم والعجز النهائي هو اكبر نواب الرئيس عمراً وبصفة مؤقتة^(١)، والبعض الاخر قال بتوصيف النائب الاول هو اقدم نواب الرئيس تكليفاً بمنصب النيابة الرئاسية مع أن ذلك قد يصعب تقديره في حال تم تعيين نواب الرئيس بموجب مرسوم رئاسي واحد^(٢)، ونجد أن الدستور النافذ قد حدد التسلسل في شغل المنصب الرئاسي طيلة مدة الغياب او

(١) تنظر المادة (١٤) من دستور اتحاد جزر القمر ٢٠٠٣.

(٢) د. رافع خضر صالح شير و حيدر غالب حسين ، اساليب معالجة حالة خلو منصب رئيس الدولة ، مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية ، جامعة بابل ، المجلد ١٠ ، الاصدار ١ ، ٢٠١٨ ، ص ١٧.

الخلو لأي سبب كان بان جعلها في المرتبة الاولى لنوابه ، وبالطبع سيكون حسب الترتيب الاول فالثاني فالثالث أن وجد^(١) .

وقد اخذ الدستور العراقي باحتمالية الخلو الدائم لمنصب الرئيس ونوابه^(٢) في ذات الوقت لذا جعل سلطة الحلول في المرتبة التالية بعد شغور منصبى الرئيس ونوابه لصالح رئيس مجلس النواب^(٣)،^(٣)، علما أن عملية احلال رئيس مجلس النواب محل رئيس الدولة ليس بالغريب عن الدساتير الاتحادية في دول العالم^(٤)، لكن يعاب عليه انه يناقض بعض القواعد الدستورية المعتمدة في النظام البرلماني على المستوى الوظيفي والاختصاص ، منها عدم جواز الجمع بين عضوية المجلس النيابي واي منصب رسمي اخر^(٥) ومبدأ الفصل بين السلطات الثلاث^(٦) .

ولربما اعتمد المشرع الدستوري العراقي على بعض المبادئ التي تخفف من حدة ذلك التناقض ومثال ذلك أن مبدأ الفصل بين السلطات في الانظمة البرلمانية دائما ما تعتمد فكرة الفصل المرن الذي يسمح بوجود علاقات تعاون وتوازن بين السلطات، اضافة الى أن القاعدة الدستورية السائدة في الانظمة البرلمانية أن الشعب هو مصدر لجميع السلطات في الدولة وعنوان شرعيتها^(٧) وبالطبع أن من يمثلها سياسيا هو مجلس النواب المنتخب .

الفرع الثاني

- (١) تنظر المادة (١/اولا) من النظام الداخلي لتسهيل تنفيذ احكام قانون نواب رئيس الجمهورية رقم ١ لسنة ٢٠١٤ .
- (٢) بالنسبة لحالة خلو منصب نواب رئيس الجمهورية فقد تطرقت القوانين المختصة بمعالجتها حسب اسبابها ونرى ايضاً التدخل الواضح لمجلس النواب في ذلك ، فعند استقالة نائب الرئيس يقوم رئيس الجمهورية بعد قبول استقالة نائبه بإعلام مجلس النواب واختيار بديلا عنه خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ قبولها ، اما بالنسبة للإقالة فان لرئيس الجمهورية طلب اعفاء نائبه على ان يكون الطلب مسببا ويعرضه على مجلس النواب للتصويت عليه بالأغلبية المطلقة. المادة (٥) من قانون نواب رئيس الجمهورية رقم (١) لسنة ٢٠١١ ، والمادة (٤) من النظام الداخلي رقم (١) لسنة ٢٠١٤ لتسهيل تنفيذ احكام قانون نواب رئيس الجمهورية رقم (١) لسنة ٢٠١١ .
- (٣) تنظر المادة (٧٥/ رابعا) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .
- (٤) المادة (١١/٦٠) من دستور غانا النافذ ١٩٩٢ المعدل ١٩٩٦ تنص على انه ((... في حال تعذر على كلا رئيس الجمهورية ونائبه أداء مهام رئيس الجمهورية، يتولى رئيس مجلس النواب أداء تلك المهام لحين معاودة الرئيس أو نائبه القيام بها، أو لحين وصول رئيس جديد إلى سدة الرئاسة)).
- (٥) تنظر المادة (٤٩/ سادسا) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .
- (٦) تنظر المادة (٤٧) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .
- (٧) تنظر المادة (٥) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .

معالجة خلو منصب رئيس الجمهورية

لأهمية منصب رئيس الجمهورية وتأثيره على الواقع السياسي كان لا بد من ضمان عدم شغور المنصب من خلال معالجة الموانع التي قد تواجه من يشغل المنصب وتحد من اداء مهامه بالصورة المرسومة في التشريعات القانونية النافذة .

عليه سنتقصر في هذا الفرع بعرض دور مجلس النواب في حالة الخلو الدائم في منصب رئيس الجمهورية بحكم أن المشرع الدستوري لم يجعل هنالك أي دور لمجلس النواب في حالة الخلو المؤقت بالمنصب ، والذي عبر عنه بمصطلح الغياب ، كونه معالج دستورياً بطول نائب الرئيس بالمنصب لحين عودة رئيس الجمهورية ومباشرة مهامه ^(١)

وبحكم أن معالجة خلو منصب رئيس الجمهورية مرتبط بأسباب شغور المنصب التي قد تقع بإرادة مجلس النواب او تلك التي تقع دون تدخل منه ، لذا سنبين في ادناه دور مجلس النواب في معالجة الخلو الدائم في منصب رئيس الجمهورية بشكل تفصيلي سواء اكان ذلك الخلو في المنصب حاصل بالإرادة البرلمانية او غيرها .

أولاً : معالجة الخلو الدائم الحاصل بإرادة البرلمان

بداية ويهدف معالجة الخلو في منصب رئيس الجمهورية لا بد من أن نبين المقصود بعبارة إرادة مجلس النواب في حصول الخلو بالمنصب والتي تتمحور بالإعفاء الذي يعد نتيجة لتدخل مجلس النواب وفرض ارادته ، وذلك من خلال تحليل نص فقرتي المادة (٦١/سادساً) من الدستور النافذ التي نصيهما :

((مسألة رئيس الجمهورية بناءً على طلبٍ مسبب، بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء مجلس النواب . إعفاء رئيس الجمهورية، بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء مجلس النواب، بعد إدانته من المحكمة الاتحادية العليا، في إحدى الحالات الآتية: الحنث في اليمين الدستورية وانتهاك الدستور والخيانة العظمى))

(١) علماً ان هنالك بعض الدساتير لا تجيز غياب الرئيس او نائبه بسبب السفر خارج البلاد لفترة اكثر من اسبوعين الا بموافقة من المجلس النيابي وتحت طائلة فقدان المنصب الرئاسي ، كما نجد ذلك في المادة (٨٣) من دستور البرازيل النافذ ، غير ان المشرع الدستوري العراقي لم يأخذ بهذا التحديد الملزم .

نجد أن المشرع الدستوري العراقي ابتعد عن الرأي التقليدي الذي ينادي بقاعدة (الرئيس يسود ولا يحكم) المتعارف عليه في الانظمة البرلمانية^(١) والتي تبرر عدم مساله رئيس الدولة كونه بعيد عن مسؤولية الحكم والتي يتحمل مسؤوليتها رئيس الحكومة^(٢) ، حيث إن الرئيس لا يشارك بالتصويت على قرارات مجلس الوزراء^(٣) ، وبالاغتماد على القاعدة الفقهية التي تقول حيثما تكون السلطة تكون المسؤولية ، اذ يقابل ذلك إن الدستور النافذ قد منح صلاحيات واسعة لرئيس الجمهورية^(٤) ، وبالتالي ما دام هنالك صلاحيات اذن توجد مسؤولية ، لذا اجاز في المادة المذكورة انفاً إعفاء الرئيس في حال ثبوت إدانته بقرار قضائي صادر عن المحكمة المختصة وبحالات معينة على سبيل الحصر ، ففي الواقع العملي عند تطبيق النظام البرلماني في الدول التي تتبناه لا نجد هنالك مبادئ ثابتة بقدر ما تكون خصائص مشتركة بين تلك الدول حيث يصح القول أن هنالك انظمة برلمانية وليس نظام برلماني واحد^(٥) ، وبالتالي تختلف إجراءات مسألة الرئيس تبعاً للنظام الذي تتبناه كل دولة .

وقد بين لنا دستور عام ٢٠٠٥ أن تقرير مسؤولية الرئيس بالإدانة من قبل المحكمة الاتحادية العليا تكون محصورة في حالات محددة دستورياً يبين لنا من مضمونها أن المسؤولية تحمل في جزء من طياتها صبغة جنائية^(٦) ، ونتفق مع الراي الذي يقول بعدم اعتبار مسؤولية رئيس الجمهورية حسب المادة (٦١) من الدستور النافذ كمسؤولية سياسية بحته لعدة اسباب منها انها لو كانت سياسية بحته لما احتاج الامر الى احاله الاتهام الى محكمة مختصة ولأضطلع البرلمان بها حصراً ، كما نجده في المادة (١٣٨/ثانياً/ج) من الدستور النافذ فيما يتعلق بمجلس الرئاسة في الدورة الانتخابية الاولى (٢٠٠٦-٢٠١٠) حيث اكتفت بالإعفاء المباشر من قبل مجلس النواب دون احالة للمحكمة المختصة^(٧) ، وبذلك يمكن القول أن مسؤولية رئيس الجمهورية تكون مختلطة بين المسؤولية السياسية والمسؤولية الجنائية،

(١) إن هذه القاعدة التقليدية مأخوذة عن النظام الملكية الدستورية في بريطانيا والذي يعد مهد النظام البرلماني حيث تنص على (إن الملك يملك ولا يحكم) والتي يمكن ارجاع اساسها إلى القاعدة القديمة (إن الملك لا يخطئ) في عهد الملكية المطلقة. د. احمد عبداللطيف السيد ، دور رئيس الدولة في النظام السياسي الديمقراطي النيابي البرلماني ، مكتبة القانون والاقتصاد ، الرياض ، ٢٠١٤ ، ص١٨.

(٢) د. احمد يحيى الزهيري، الدور الرقابي للبرلمان العراقي بعد عام ٢٠٠٣ ، ط١ ، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠١٦ ، ص٢٤٦.

(٣) د.نزيه رعد، القانون الدستوري العام(المبادئ العامة والنظم السياسية)، ط١ ، المؤسسة الحديثة للكتاب ، طرابلس لبنان، ٢٠١١ ، ص١٥١.

(٤) د.حنان محمد القيسي ، ثنائية المجلس التشريعي في العراق ، ط١ ، الناشر بيت الحكمة ، بغداد ، ٢٠١٢ ، ص٤٨.

(٥) - د.عصام الدبس، النظم السياسية (الخصائص العامة)، ج٢ ، ط١ ، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١١ ، ص٦٥.

(٦) د.أفين خالد عبد الرحمن، المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية في النظام البرلماني(دستور العراق)، بحث منشور في مجلة السياسية والدولية، العدد ٣٠ ، تصدر عن كلية العلوم السياسية في الجامعة المستنصرية ، بغداد ، ٢٠١٦ ، ص١٢٥.

(٧) اسماعيل نعمة عبود و ميثم حسين الشافعي، مسائلة رئيس الجمهورية امام المحكمة الاتحادية العليا في دستور جمهورية العراق ٢٠٠٥(دراسة مقارنة)، مجلة رسالة الحقوق، جامعة كربلاء، المجلد ١ ، العدد ٢ ، السنة ٢٠٠٩ ، ص١٥٢.

ونعتقد بصواب الراي الذي يفسر أن مسؤولية رئيس الجمهورية في حالات معينة بانها تبدأ سياسية وتنتهي جنائية^(١)، ونذكر أن شهد مجلس النواب محاولة لتحريك مسؤولية رئيس الجمهورية في الدورة الانتخابية الثالثة (٢٠١٤-٢٠١٨) من خلال جمع توافيق النواب لمساءلة وإقالة رئيس الجمهورية على إثر قرار إجراء الاستفتاء الذي دعت اليه حكومة اقليم كردستان في العام ٢٠١٧ عازين سبب ذلك لحنث الرئيس باليمين الدستورية وعدم محافظته على النظام الاتحادي ووحدة العراق ، غير أن المحاولة المذكورة لم تأخذ حيز التنفيذ لاختلاف اراء النواب داخل المجلس^(٢).

ونجد أن المادة (٦١/سادساً/ب) من الدستور النافذ اكدت أن سلطة مجلس النواب إعفاء رئيس الجمهورية من منصبه بالأغلبية المطلقة تكون مقيدة بصدور قرار الإدانة عن المحكمة الاتحادية العليا، ولم ينص الدستور النافذ على تكليف سلطة اتهام رئيس الجمهورية بجهة معينة بالذات، ومن خلال تفسير نص المادة (٩٣/سادساً) من الدستور النافذ التي تنص على أن تختص المحكمة الاتحادية العليا بالفصل في الاتهامات الموجهة الى رئيس الجمهورية وبقية اعضاء السلطة التنفيذية بشرط أن يتم سن قانون بذلك من قبل مجلس النواب الذي له احقيه مساءلة رئيس الجمهورية بموجب الدستور النافذ ، لذا يفهم مبدئياً أن سلطة توجيه الاتهام تكون لمجلس النواب .

وأن عملية الإعفاء او إقالة الرئيس تسبقها مرحلتين مهمتين هما الاتهام والإدانة ، وضمن سياق النظام النيابي البرلماني المتعارف عليه جعلت اجراءات الاتهام بيد السلطة التشريعية واجراءات المحاكمة بيد السلطة القضائية^(٣) ، الا اننا نجد التأثير الواضح والحضور القوي لمجلس النواب في اتخاذ او انفاذ القرار النهائي بموجب دستور ٢٠٠٥ في تلك المراحل كافة.

ففي مرحلة توجيه الاتهام نجد إن معظم الدساتير في الأنظمة البرلمانية وبالأخص الاتحادية

(١) ميثم حسين الشافعي ، المسؤولية السياسية للقائمين بأعباء السلطة التنفيذية (دراسة مقارنة)، مجلة اهل البيت ، تصدر عن جامعة اهل البيت ، العدد (١٢) ، السنة السادسة ، ٢٠١٢ ، ص ١٩٥ .

زينة صاحب كوزان ، المركز الدستوري لرئيس الدولة في ظل دستور ٢٠٠٥ العراقي (دراسة مقارنة) ، رسالة ماجستير ، كلية القانون والعلوم السياسية ، جامعة الكوفة ، ٢٠١٠ ، ص ٩٣ .

(٢) على اثر ذلك توجه رئيس مجلس النواب بالاستفسار من المحكمة الاتحادية العليا عن جواز توجيه مجلس النواب سؤال خطي الى رئيس الجمهورية بموجب نص المادة (٦١/ثانياً) من الدستور والمتضمن ((الرقابة على اداء السلطة التنفيذية)) إلا إن المحكمة رفضت ذلك بقرارها وعدته مخالفة لما تضمنته المادة (٦١/سادساً) من الدستور، وتوجه بعض المواطنين الى اقامة دعوى حنث اليمين الدستورية على رئيس الجمهورية أمام المحكمة الاتحادية العليا، غير أنها ردت لعدم اختصاص المحكمة النظر فيها مسببة قرارها لعدم صدور قانون أحكام اتهام ومحاكمة رئيس الجمهورية استناداً للمادة (٩٣/سادساً) من الدستور . ينظر القرارات الصادرة عن المحكمة الاتحادية العليا رقم (٤١/اتحادية/٢٠١٧) بتاريخ ٢٠١٧/٦/١٣ ، والقرار رقم (١٠١/اتحادية/٢٠١٧) بتاريخ ٢٠١٧/١١/٧ ، والقرار رقم (١٢١/اتحادية/٢٠١٧) بتاريخ ٢٠١٧/١١/٥ .

(٣) حسين نعمة خشان الزامل، علاقة رئيس الدولة بالمجلس النيابي في النظام البرلماني (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، كلية القانون والعلوم السياسية ، جامعة الكوفة ، ٢٠١٢ ، ص ٦١ .

منها (١) ، تعطي هذا الحق إلى السلطة التشريعية (٢) ، وبالرغم من عدم وجود نص دستوري صريح يبين او يحدد لنا الجهة التي لها صلاحية اتهام رئيس الجمهورية امام المحكمة الاتحادية العليا لغرض محاكمته واثبات الإدانة من عدمها ، إلا إن اغلب الآراء (٣) تتفق على أن سلطة الاتهام يمكن استنتاجها بانها منوطه بمجلس النواب استنادا للمادة (٦١/سادسا/ أ) من الدستور ، إذ نصت على مساءلة رئيس الجمهورية بناءً على طلب مسبب بالأغلبية المطلقة لأعضاء مجلس النواب علما أن هذه المساءلة محصورة على الحالات التي نصت عليها الفقرة (ب) من البند السادس من المادة الدستورية المذكورة انفاً (٤).

وتليها مرحلة المحاكمة والإدانة، حيث اختلفت دساتير الدول في تحديد جهة المحاكمة واصدار قرار الإدانة فمنها من جعلها ضمن اختصاص السلطة التشريعية (٥) ، ومنها من جعلها ضمن اختصاص السلطة القضائية (٦) ، وذهب المشرع الدستوري العراقي باتجاه جعل محاكمة رئيس الجمهورية واصدار قرار الإدانة من ضمن اختصاصات المحكمة الاتحادية العليا بموجب الدستور النافذ (٧) ، ولا يحول خضوع رئيس الجمهورية امام محكمة ذات تنظيم قضائي خاص دون تمتعه بالضمانات التي

(١) في الدول البرلمانية ذات الأنظمة الاتحادية حيث تنص دساتيرها على اناطة اختصاص الاتهام الى السلطة التشريعية ، الا انها تختلف في تحديد الجهة المختصة بتوجيه الاتهام في البرلمان المتكون من مجلسين ، فهناك دساتير توليها لأي من المجلسين على حد سواء كما نجده في المادة (٦١ / اولاً) من دستور الهند لسنة ١٩٤٩ ، و في المادة (٦١ / اولاً) من دستور المانيا لسنة ١٩٤٩ ، وهناك دساتير اخرى توكل سلطة الاتهام بأحد المجلسين دون الاخر كما هو الحال في دستور الولايات المتحدة حيث تعرف بصلاحيته (Impeachment) الواردة بالفقرة الثانية من المادة الاولى لدستور الولايات المتحدة الامريكية النافذ ١٧٨٩ ، او قد يتم اعطاء سلطة توجيه الاتهام الى لجان مختصة في المجلسين كما هو الحال في النظام السويسري بموجب الدستور الفيدرالي النافذ ١٩٩٩ وقانون مسؤولية اعضاء السلطات العامة الصادر في ١٩٥٨

(٢) حيث ذهبت بعض الدساتير إلى ارجاع حق الاتهام اثناء مدة تولي الرئاسة إلى الشعب ذاته متجاوزة ممثليه في البرلمان ، كما في دستور النمسا النافذ ١٩٢٠ المعدل ٢٠١٣ بالمادة (٦٠ ، ٦٠) ، اذ تنص على ان ((لا يمكن توجيه الاتهام إلى الرئيس الاتحادي قبل انتهاء فترة ولايته، إلا عن طريق الاستفتاء الشعبي ويمكن إجراء الاستفتاء الشعبي إذا طلبت الجمعية الاتحادية ذلك)).

(٣) د.رافع شبر، فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني في العراق، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠١٢، ص ٣.

(٤) د.حميد حنون خالد ، خلو منصب رئيس الدولة في دساتير العراق وبعض الدساتير المقارنة ، مصدر سابق ، ص ٣٦.

(٥) هنالك دساتير جعلته من اختصاص البرلمان ، منها من حددت المجلس النيابي الذي يقع على عاتقها المحاكمة ومثال ذلك في دستور الولايات المتحدة الامريكية النافذ الذي جعل سلطة المحاكمة والإدانة بيد المجلس الاعلى في الكونغرس الامريكي (مجلس الشيوخ) استنادا للمادة (١/ثالثاً) من دستور الولايات المتحدة النافذ ١٧٨٩ حيث جرى استخدام الصلاحية القضائية في عده مناسبات منها بحق الرئيس جاكسون ١٨٣٤ ، والرئيس تيلر ١٨٤٣ ، الرئيس جونسون ١٩٦٨ ، الرئيس كلنتون ١٩٩٨ ، وهنالك دساتير لم تحدد احد المجلسين حصراً وجعلته موكلاً بالمجلس الذي يتسلم الاتهام من المجلس الاخر وهذا ما اخذ به دستور الهند لسنة ١٩٤٩ بالمادة (٥٦ / اولاً ب).

(٦) دساتير جعلت سلطة المحاكمة والإدانة بيد السلطة القضائية العليا، منها المادة (٦١/ثانياً) من دستور المانيا لسنة ١٩٤٩ حيث جعل سلطة المحاكمة بيد المحكمة الدستورية العليا.

(٧) المادة (٩٣ /سادسا) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ ، والتي تنص على ان ((تختص المحكمة الاتحادية العليا بالفصل في الاتهامات الموجهة إلى رئيس الجمهورية، ورئيس مجلس الوزراء والوزراء، وينظم ذلك بقانون)).

اقرأها القانون لأي متهم في مرحلة المحاكمة كونها ضمانات متعلقة بحقوق الانسان والعدالة بغض النظر عن مركز المتهم الوظيفي وطبيعة الجريمة المرتكبة^(١).

واخيراً نصل الى مرحلة الإعفاء او الإقالة ، فنجد أن هنالك دساتير جعلت امر إعفاء الرئيس من منصبه يقع على عاتق احد مجلسي السلطة التشريعية^(٢) ، وكذلك فعل المشرع الدستوري الذي اعطى سلطة إعفاء رئيس الجمهورية من منصبه إلى مجلس النواب كعقوبة سياسية لإدانته مسبقاً من قبل المحكمة الاتحادية العليا المشكلة بموجب القانون (٣٠) لسنة ٢٠٠٥^(٣) ، وبالتالي يفهم من الدستور الدستور النافذ أن هنالك شرطين لغرض إقالة رئيس الجمهورية سواء كان ضمن احكام الرئاسة الفردية (رئيس الجمهورية) او الرئاسة الجماعية(مجلس الاتحاد) من خلال تحريك مسؤوليته هما :

١- وجود موافقة برلمانية من خلال تصويت اغلبية موصوفة لعدد اعضاء مجلس النواب ، حددت بأغلبية ثلاثة ارباع^(٤) بالنسبة لأعضاء مجلس الرئاسة في الدورة الانتخابية الاولى، وحددت بالأغلبية المطلقة بالنسبة لرئيس الجمهورية في الدورات الانتخابية التي تلي الاولى^(٥).

٢- تكون مساءلة رئيس الجمهورية بناءً على طلب مسبب بالأغلبية المطلقة لعدد اعضاء مجلس النواب^(٦) وحصراً بأحد الاسباب الدستورية ، والتي اما تكون لعدم كفاءته او عدم نزاهته^(٧) (فيما يتعلق بأعضاء مجلس الرئاسة في الدورة الانتخابية الأولى) ، او تكون راجعة لإدانته من المحكمة الاتحادية العليا^(٨) في إحدى الحالات الآتية: الحنث في اليمين الدستورية^(٩) ، انتهاك الدستور^(١٠) ، الخيانة العظمى^(١١) .

(١) د.محمد علي سالم جاسم و مينا ستار الحسيني ، ضوابط محاكمة رئيس الجمهورية امام المحكمة الاتحادية العليا ، مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية ، العدد الاول ، السنة الخامسة ، ص٧٢.

(٢) مثال ذلك ما جاء بدستور اندونيسيا النافذ الذي اعطى سلطة إقالة الرئيس او نائبه لمجلس الشورى الشعبي حصراً طبقاً للمادة (١٧/أ) من دستور اندونيسيا لسنة ١٩٤٥ .

(٣) ان تاريخ تشكيل المحكمة الاتحادية العليا يسبق تاريخ نفاذ الدستور لسنة ٢٠٠٥ ، وتفسير شرعية بقاء العمل ساري بقانون المحكمة الاتحادية يستند إلى المادة (١٣٠) من الدستور النافذ التي تنص على ان ((تبقى التشريعات النافذة معمولاً بها ما لم تُلغ أو تعدل وفقاً لأحكام هذا الدستور)).

(٤) تنظر المادة (١٣٨/ثانياً / ج) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .

(٥) تنظر المادة (٦١ / سادساً / ب) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .

(٦) يفهم من المادة (١٣٨/ثانياً/ب) في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ ، والتي تنص على ان ((تسري الأحكام الخاصة بإقالة رئيس الجمهورية، الواردة في هذا الدستور، على رئيس وأعضاء هيئة الرئاسة)) ان كافة احكام إقالة رئيس الجمهورية تسري على اعضاء مجلس الرئاسة في المرحلة الانتقالية من نفاذ الدستور، ومنها ان طلب الإقالة المسبب يكون بالأغلبية المطلقة لعدد اعضاء المجلس.

(٧) تنظر المادة (١٣٨/ثانياً / ج) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ ، والتي تنص على ان ((لمجلس النواب إقالة أي عضو من أعضاء مجلس الرئاسة، بأغلبية ثلاثة أرباع عدد أعضائه، بسبب عدم الكفاءة أو النزاهة)) .

(٨) تنظر المادة (٦١ / سادساً / ب) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .

(٩) ان المقصود بالحنث في اليمين : هو من لم يف بموجبها ، والميل إلى الباطل ، فالحنث هو الذنب والاثم . . لويس معلوف ، المنجد في اللغة والآداب والعلوم ، المطبعة الكاثوليكية ، بيروت ، بلا سنة نشر ، ص ١٥٧ .

وكان على المُشرِّع الدستوري أن يبيِّن نطاق أسباب الإدانة وبالأخص (الخيانة العظمى) فهو تعبير فضفاض يجمع بين الجرائم السياسية والجنائية^(٣)، وقد اختلف الفقهاء^(٤) والمشرِّعين^(٥) في طبيعة الخيانة العظمى فمنهم من عدّها جريمة سياسية وهناك من عدّها جريمة جنائية وآخرون اعتبروها جريمة مختلطة بين النوعين السابقين ، وهذا ما نرجحه بدلالة ما اخذ به المشرع الدستوري العراقي بان جعل سلطة الاتهام وانفاذ الإدانة بيد مجلس النواب وجعل سلطة التحقيق واصدار الإدانة بيد المحكمة الاتحادية العليا^(٦)، وتقع جريمة الخيانة العظمى في كل مرة يستغل الرئيس موقعه السياسي لارتكاب جرائم منصوص عليها في قانون العقوبات او يقصد مخالفة احكام الدستور فيلحق ضرراً بالغاً بمصالح الدولة او قد يعرض امن الدولة للخطر كأن يتصل بالعدو او أن يرتكب كل ما من شأنه أن يلحق الضرر بالدولة او المواطنين^(٧).

ويتفق الباحث مع الرأي الذي يرى وجود تداخل في المعنى بين اسباب الإدانة الدستورية الثلاث فكلّاً من (الحنث في اليمين الدستورية) و(الخيانة العظمى) تعدان انتهاكاً للدستور^(٨) ، لذا نفضل

- (١) الكثير من الدساتير ورد فيها تعبير(خرق الدستور) كما في الدستور اليمني والسوري واللبناني وهو ذات المفهوم حيث ان معظم الدساتير تضمنت تنظيم السلطات والاجراءات الدستورية والواجبات المكلف بها الرئيس والتي يترتب على مخالفتها من قبله نشوء مسؤوليته القانونية .
- (٢) بعض الدساتير حاولت ان تحدد مفهوم الخيانة العظمى ، ومنها دستور الولايات المتحدة الذي نص بالمادة (٣/ثالثاً) منه على ان المقصود بالخيانة ((لا تكون جريمة الخيانة بحق الولايات المتحدة إلا بشن حرب عليها، أو بالانضمام إلى أعدائها وتقديم العون والمساعدة لهم. ولا يدان أحد بتهمة الخيانة إلا استناداً إلى شهادة شاهدين يشهدان على وقوع نفس العمل البين النية، أو استناداً إلى اعتراف في محكمة علنية.))، وهناك دساتير لم تحدد مفهوم الخيانة العظمى منها الدستور العراقي وكانت هنالك الكثير من المحاولات الفقهية لإيجاد تعريف محدد وواضح لتعبير الخيانة العظمى ، ونجد ان الفقه الفرنسي ذهب الى تعريفها كجريمة سياسية وليست جريمة جنائية. اندريه هوريو ، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية ، ترجمة علي مقلد وشفيق حداد ، ج ٢ ، المكتبة الاهلية للنشر ، بيروت ، ١٩٧٧ ، ص٤٩٨.
- (٣) لم يستطع المشرِّع الفرنسي تحديد تعريف شامل لمصطلح الخيانة العظمى مما انتهى به الامر إلى الغاءها من الدستور النافذ. د. مصدق عادل طالب ، بيداء عبد الحسن ردام ، شرح دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ (دراسة في التأصيل اللغوي والقانوني للدستور العراقي في ظل معايير الصياغة الدستورية) ، دار السنهوري ، بيروت ، ٢٠٠٦ ، ص١١٧.
- (٤) حاول بعض المختصين تعريفها فكان (كل عمل يصدر من رئيس الجمهورية ويعد اهمالاً جسيماً بالحفاظ على سيادة الدولة واستقلالها او اعتداء على احكام الدستور) . د.عبد الغني بسيوني، سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني، منشأة المعارف، الاسكندرية، ١٩٩١، ص٢٤٤.
- (٥) بعض القوانين المختصة عندما حاولت تعريف الخيانة العظمى ابقته قابلاً للتأويل بالأجماع ، مثال ذلك المادة (٢/هـ) من قانون إجراءات اتهام ومحاكمة شاعلي وظائف السلطة التنفيذية العليا رقم (٦) لسنة ١٩٩٥ في جمهورية اليمن التي تنص على ان ((الخيانة العظمى: القيام بعمل مجمع على انه كفر أو المساس بوحدة الوطن أو التنازل عن جزء منه او تغيير النظام الجمهوري ومبادئ الثورة اليمنية أو القيام بأي عمل من أعمال التجسس أو إفساء السرار لصالح قوى أجنبية أو معادية..)).
- (٦) د.حيدر محمد حسن الاسدي ، عزل رئيس الجمهورية في حالة الخيانة العظمى (دراسة مقارنة) ، ط١ ، دار صفاء للنشر والتوزيع ، عمان ، مؤسسة دار الصادق الثقافية للطبع والنشر والتوزيع ، بابل ، ٢٠١٢ ، ص٨٧.
- (٧) انطوان أ. سعد ، تقديم خالد قباني ، موقع رئيس الجمهورية وموقعه في النظام السياسي اللبناني قبل وبعد اتفاق الطائف (دراسة مقارنة) ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، ٢٠٠٨ ، ص٤٤٧.
- (٨) قاسم هيال رسم، ملاحظات على دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ ، مكتبة دار السلام القانونية، مطبعة حوض الفرات ، النجف الاشرف ، ٢٠١٢ ، ص٦٣.

الاقتصار على ذكر نوع واحد من اسباب الإدانة مع تفصيله دستوريا ، فكان الانسب للاقتصار على (انتهاك الدستور)، حيث يشمل معناها اي مخالفة لنصوص الدستور سواء كانت مباشرة كمهام الرئيس الدستورية^(١)، وايضاً تلك التي وردت في اليمين الدستورية^(٢)، ويشمل كذلك النصوص غير المباشرة والتي تعبر عن طبيعة الدستور ومضمونه خصوصا النصوص الواردة في الباب الاول (المبادئ الاساسية) والباب الثاني (الحقوق والحريات) منه ، ويمكن تصنيف الافعال التي يتحقق فيها انتهاك القواعد الدستورية الى (مخالفة الدستور، تعليق الدستور، تعديل الدستور)^(٣)، علماً أن الدستور قد حدد عقوبة وحيدة عند الإدانة وهي الإعفاء من المنصب، ويجب أن يكون راسخا في الازهان أنه ليست كل الجرائم موجبه للاتهام البرلماني، إذ قد لا تشكل اساسا كافيا لتوجيه الاتهام للرئيس وعزله ، وبالمقابل هنالك بعض السلوكيات التي تقع من الرئيس ولا تشكل سلوكا اجراميا وغير معاقب عليها جنائيا الا انها قد تكون موجبة للاتهام والعزل^(٤) .

أمّا من حيث الإجراءات المتعلقة بمجلس النواب في سبيل معالجة الخلو الحاصل في منصب رئيس الجمهورية بسبب إعفائه ، فيمكن القول أن الاجراء الذي سيتخذ سيكون مشابه للاجراءات المتخذة لبقية اسباب الخلو ، حيث ورد التعبير الدستوري (لأي سبب من الاسباب) والذي يشمل بالتالي الخلو بسبب الإعفاء من المنصب ، ومن ثم يكون على مجلس النواب انتخاب رئيس جديد للبلاد لغرض الحلول بالمنصب عند خلوه واكماله المدة المتبقية من ولاية رئيس الجمهورية^(٥) ، وذلك الاجراء يجب أن يتم خلال مدة لا تزيد عن ثلاثين يوماً من تاريخ خلو المنصب^(٦)، على أن يحل بالمنصب خلال الفترة من تاريخ خلو منصب رئيس الجمهورية واختيار الرئيس الجديد نائب الرئيس في حال وجوده بموجب المادة(٧٥/ثالثاً) من الدستور النافذ ، وقد حدده القانون بالنائب الاول أن كان هنالك اكثر من نائب^(٧)، وفي حال عدم وجود نائباً للرئيس يكلف رئيس مجلس النواب بالحلول محل منصب الرئيس الشاغر بموجب المادة (٧٥/رابعاً) من الدستور النافذ .

(١) تنظر المادة (٦٨) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .

(٢) تنظر المادة (٥٠) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .

(٣) د. رافع خضر صالح شبر ، دراسات في مسؤولية الدولة العراقية ، ط١ ، سلسلة كتب مركز العراق للدراسات، تسلسل ٣٧ ، مطبعة البيئة ، ص١٦١ .

(٤) د. عبد الرؤوف هاشم محمد بسيوني ، اتهام رئيس الجمهورية ومحاكمته في النظام الامريكي ، ط٢ ، دار النهضة العربية، ٢٠٠٩ ، ص٨٠ .

(٥) تنظر المادة (٧٢/ثانياً/ج) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .

(٦) تنظر المادة (١٤) من قانون احكام الترشيح لمنصب رئيس الجمهورية رقم (٨) لسنة ٢٠١٢ .

(٧) المادة (٥/ثالثاً) من قانون نواب رئيس الجمهورية رقم (١) لسنة ٢٠١١ . واكد على ذلك نص المادة (٥/رابعاً) من النظام الداخلي رقم (١) لسنة ٢٠١٤ الخاص بتسهيل تنفيذ احكام قانون نواب رئيس الجمهورية رقم (١) لسنة ٢٠١١ .

فضلاً عما سبق النص عليه في نصوص الدستور والقوانين النافذة لمعالجة الخلو الدائم في منصب رئيس الجمهورية الحاصل بإرادة برلمانية ، قد تثار مجموعة من الاشكالات الدستورية والقانونية والتي يتطلب ايجاد الحلول لها، والتي منها تعليق نفاذ قرار إدانة رئيس الجمهورية الصادر عن المحكمة الاتحادية العليا بموافقة برلمانية موصوفة يناقض المادة(٩٤) من الدستور التي نصت على أن قرارات المحكمة الاتحادية العليا باطة ،اذ يدخل السلطة التشريعية في اختصاصات السلطة القضائية ويحد من اثر قراراتها الملزمة للسلطات كافة والتي من ضمنها مجلس النواب^(١).

وكان الانسب للمشرع الدستوري أن يجعل من مرحلتي المحاكمة وإقرار الإدانة من صلاحيات ذات السلطة سواء اكانت السلطة التشريعية ام السلطة القضائية ، ويرى الباحث أن الانسب أن تناط تلك المسؤولية بالمحكمة الاتحادية العليا التي هي الحارس الحقيقي على حماية الدستور وتعمل على ضمان الالتزام بتطبيق نصوصه والزام جميع الاطراف بأحكامها^(٢) .

ثانياً : معالجة الخلو الدائم الحاصل بغير إرادة البرلمان

إن خلو منصب رئيس الجمهورية قد يتعلق بأسباب خاصة برئيس الجمهورية سواء اكانت متعلقة بإرادته الحرة ام بغيرها تؤدي بوقوعها الى عدم قدرته على ادارة منصب رئيس الجمهورية والنهوض بالمهام الدستورية المكلف بها بالصورة المطلوبة ، وان معالجة مجلس النواب لحالة الخلو الدائم المتعلقة بشخص رئيس الجمهورية وبدون ارادته يمكن أن نجد امثلتها بحالتين وهما الوفاة (الموت) والعجز (الدائم) .

ف عند حالة الوفاة يباشر بالمنصب الرئاسي نائب الرئيس او الشخص المكلف دستورياً بذلك في حال عدم وجود منصب نائب الرئيس بالاساس او شغوره ، حيث نجد إن دور البرلمان مقصوراً اما على تنصيب النائب محل الرئيس لإكمال ولايته المتبقية او التجهيز للانتخابات الرئاسية المبكرة بعد الانتهاء من مراسيم الحداد الرسمية .

ونجد أن المشرع العراقي لم ينص صراحة على وفاة رئيس الجمهورية لا في الدستور ولا في القوانين والانظمة المختصة بمعالجة وضع خلو منصب الرئيس ، إلا إنه يبدو إن المشرع الدستوري قد ضمنها في المادة (٧٥/ثالثاً) من الدستور النافذ عندما نص على عبارة ((يحل نائب رئيس الجمهورية محل رئيس الجمهورية عند خلو منصبه لأي سبب كان)) ، وكذلك فعل المشرع القانوني بأن ضمنها في

(١) حسين لهوين عبد ، مدى التوازن بين اختصاصات رئيس الدولة ومسؤوليته في الدساتير العراقية (دراسة مقارنة) ، رسالة ماجستير ، كلية القانون ، جامعة بغداد ، ٢٠١٢ ، ص١٠٥ .
(٢) د.علي يوسف الشكري ، تناسب سلطة رئيس الدولة مع مسؤوليته في الدستور العراقي ٢٠٠٥ (دراسة مقارنة) ، مجلة رسالة الحقوق ، جامعة كربلاء ، المجلد ٢ ، العدد ٢ ، ٢٠١٠ ، ص٩ .

المادة (٥/ثالثاً) من قانون نواب رئيس الجمهورية النافذ والتي تنص بان يحل النائب الاول لرئيس الجمهورية عند خلو منصبه لأي سبب كان ، وقد الزم القانون مجلس النواب أن ينتخب رئيساً جديداً للبلاد خلال مدة لا تتجاوز (٣٠) يوماً من تاريخ الخلو ، وبذلك لا يختلف تدخل مجلس النواب في مسألة اختيار الرئيس الجديد عن صلاحياته ومهامه في بداية الدورة الانتخابية ، والتي سبق وأن بيناها في بداية البحث .

اما في حالة العجز الدائم يبرز السؤال الالهم وهو من له الحق في بيان حالة العجز التام ، ونجد أن الراي الفقهي وبعض الدساتير قد ذكرت عدة اطراف يحق لها تقديم طلب إعلان العجز التام لرئيس الدولة لتقرير حالة الخلو سواء بصورة منفصلة او بشكل ترتيبى وهم ، رئيس الدولة نفسه (١) ، السلطة التشريعية (٢) ، السلطة التنفيذية متمثلة بنائب الرئيس واعضاء من الحكومة (٣).

ويرى الباحث أن فكرة تقديم طلب العجز من قبل الرئيس غير فعالة في الواقع العملي ، حيث إن معظم أن لم يكن جميع الرؤساء لا يتقبل فكرة أن يقوم بنفسه بتقديم طلب يثبت عجزه عن ادارة دفة الحكم ، علماً أن للرئيس الحق في تقديم طلب استقالة والذي يمكن أن يشمل كافة الاسباب والتي منها حالة العجز أن كان صحي او غير ذلك ، لذا نجد أن طلب العجز في منصب رئيس الجمهورية يجب أن ينظم بأن ينص على تقديمه من قبل من جهة اخرى سواء كان نائب الرئيس او رئيس الحكومة او عدد محدد من البرلمانين مع ارفاق الادلة والاثباتات على ذلك الادعاء حتى لا يعد بمثابة ورقة ضد تستخدم تجاه الرئيس خلال مزاولته لمهامه الرئاسية وان تنظر من قبل جهة مختصة او محايدة سواء كانت المحكمة العليا في البلد او احد مجلسي السلطة التشريعية لتقرير حالة العجز من عدمها .

ونتفق مع الراي الذي يرى أن غياب رئيس الجمهورية عن مباشرة واجباته الدستورية بسبب المرض يوجب إعلان حالة خلو المنصب ويمكن أن تحدد ب (٤٥) يوم على ذلك الغياب ، يلزم بعدها

(١) السلطة المختصة بتقرير حالة الخلو هو رئيس الجمهورية ذاته كونه هو الذي يقرر عجزه عن العمل ومدى قدرته على مواصلة العمل وليس من حق مجلس الشعب ممارسته دون نص صريح. د. صبري محمد السنوسي ، الدور السياسي للبرلمان في مصر (دراسة مقارنة) ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٥ ، ص ١٠٥ ، وايضاً د. عمرو فؤاد احمد بركات ، مبادئ القانون الدستوري (دراسة مقارنة) ، مكتبة النهضة المصرية ، القاهرة ، ١٩٨٩ ، ص ٢٨٣.

(٢) المادة (٤٧/ اولاً و ثانياً) من دستور الباكستان النافذ ١٩٧٣ المعاد العمل به ٢٠٠٢ المعدل ٢٠١٢ ، تنص على ((يمكن عزل رئيس الجمهورية عن منصبه بسبب العجز الجسدي أو العقلي، أو عزله بتهمة انتهاك الدستور أو السلوك المشين)) و((يحق لعدد لا يقل عن نصف إجمالي الأعضاء في أي من غرفتي البرلمان التقدم إلى رئيس المجلس الوطني أو رئيس مجلس الشيوخ، بحسب الحال، بإخطار مكتوب بعزمهم التقدم بمقترح قرار لإقالة رئيس الجمهورية أو عزله من منصبه، ويتضمن الإخطار المذكور تفصيلاً لأوجه عجز الرئيس أو الاتهام الموجّه له)).

(٣) الفقرة (٤) من التعديل (٢٥) للدستور الامريكي النافذ ((عندما ينقل نائب الرئيس وغالبية المسؤولين الكبار في الوزارات التنفيذية أو أعضاء سلطة أخرى إلى رئيس مجلس الشيوخ المؤقت ورئيس مجلس النواب إعلانهم الخطي بأن الرئيس عاجز عن القيام بسلطات ومهام منصبه)) ، وكذلك المادة (٤٤) من دستور اتحاد جزر القمر ٢٠٠٣.

مجلس النواب على انتخاب رئيس جديد لإكمال المدة المتبقية لولاية رئيس الجمهورية وفقاً للإجراءات المنصوص عليها في قانون احكام الترشح لمنصب رئيس الجمهورية رقم (٨) لسنة ٢٠١٢ ، وقد حددت مدة خمسة واربعون يوماً توافقاً مع مضمون المادة (٧٢/ب) والتي نصت على استمرار رئيس الجمهورية بممارسة مهامه الى ما بعد انتهاء انتخابات مجلس النواب الجديد واجتماعه على أن يتم انتخاب رئيس جديد للجمهورية خلال ثلاثين يوم من تاريخ اول انعقاد له ، وكذلك ما نص في المادة (٥٤) من الدستور النافذ بوجوب دعوة مجلس النواب للانعقاد بمرسوم جمهورية خلال (خمس عشرة) يوماً من تاريخ المصادقة على نتائج الانتخابات العامة ويلاحظ أن مجموع هاتين المدتين (٤٥) يوم كحد اقصى توجب انتخاب رئيس للجمهورية وذلك بعد انتخاب مجلس النواب الجديد^(١)، ونرى ذلك معمول به في بعض الدساتير ، حيث حددت مدة زمنية في حال استمرار المانع اكثر من (٤٥) يوم ، إذ يصار الى إعلان البرلمان شغور المنصب بالاستقالة وجوباً^(٢).

ونذكر أنه صادف في الدورة الانتخابية الثانية (٢٠١٠-٢٠١٤) إن تم نقل رئيس الجمهورية (ج.ح.ط) الى خارج العراق للعلاج ، وقد اختلفت اراء السلطات الثلاث في تفسير الوضع القانوني للفراغ الذي تركه رئيس الجمهورية، وعلى اثر طول فترة غيابه قام رئاسة الادعاء العام بمخاطبه رئيس مجلس النواب بموجب كتابها المرقم (٢٧٣/ مكتب/ ٢٠١٣) المؤرخ في ١٢ / ٥ / ٢٠١٢ والمتضمن طلب تطبيق الاجراءات الدستورية اللازمة بشأن خلو منصب رئيس الجمهورية لمرور فترة طويلة على غيابه بسبب المرض وذلك بتطبيق المادة (٧٢/ب) من الدستور النافذ وتم بيان احقية طلبهم بناءً على التحويل القانوني لجهاز الادعاء العام الذي منحهم صلاحية ضمان تحقيق حماية نظام الدولة وامنها ومؤسساتها والحرص المصالح العليا للشعب وحماية اسسه و مفاهيمه في اطار احترام المشروعية واحترام تطبيق القوانين وذلك بموجب قانون الادعاء العام النافذ وقتها^(٣)، غير أن رئاسة مجلس النواب وبعد عرض الموضوع على اللجنة القانونية النيابية ردت بعدم انطباق شروط حالة الخلو التي توجب انتخاب رئيس جديد للبلاد ، وبالتالي فان ذلك ينفي عجزه الدائم وينطبق عليه حالة الغياب فقط وعدها وعكة صحية لورود تقارير تأيد تحسن الوضع الصحي للرئيس، وكان اكثر من عارض طلب الادعاء

(١) د.حميد حنون خالد ، خلو منصب رئيس الدولة في دساتير العراق وبعض الدساتير المقارنة ، مصدر سابق ، ص٣٧.

(٢) المادة (١٠٢) من دستور الجزائر النافذ ١٩٩٦ المعدل ٢٠١٦ ، المنشور بالجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية ، العدد ١٤ بتاريخ ٧/مارس/٢٠١٦ ، ص٢٠.

(٣) المادة (١/ اولا و ثانيا) من قانون الادعاء العام العراقي رقم (١٥٩) لسنة ١٩٧٩ ، الملغي بموجب المادة (١٧) من قانون الادعاء العام النافذ رقم (٤٩) لسنة ٢٠١٧.

العام النواب الكرد ومنهم النائب (خ.ش) رئيس اللجنة القانونية النيابية أن طلب الادعاء العام غير دستوري وبعد مخالفة دستورية تتعارض مع مبدأ الفصل بين السلطات (١).

ويرى الباحث بصواب توجه الادعاء العام لما استندوا عليه من ادلة قانونية وطلبه نابع من الحفاظ على مصالح الشعب ومؤسساته الدستورية ، وأن مجلس النواب اليوم ملزم بإيجاد حلول نصية لمعالجة مثل تلك الحالات في المستقبل .

لذا نجد ضرورة أن ينظم نص قانوني في حالة غياب الرئيس فترة طويلة عن منصبه وبالاخص عند سوء حالته الصحية تجوز لعدد محدد من اعضاء السلطة التشريعية (على اعتبار أن لها حق مراقبة اوضاع السلطة التنفيذية) من تقديم طلب مسبب الى هيئة رئاسة مجلس النواب لغرض تحديد الحالة المرضية للرئيس (إن كانت وعكة مؤقتة ام عجز دائم) ويتم على اثر ذلك تشكيل لجنة مصغرة منبثقة عن مجلس النواب من ممثلي الكتل البرلمانية الرئيسية وعضوية رؤساء بعض اللجان الدائمة في البرلمان (او احد اعضائها إن انطبقت شروط المنع على رئيس اللجنة البرلمانية الدائمة) على أن لا تربطهم اواصر عائلية او انتماءات حزبية مع المعني بالموضوع واللجان حصراً هي ((القانونية والامنية والصحية والنزاهة والعمل والاقاليم)) وللجنة البرلمانية المصغرة الاستعانة بفريق طبي وطني متخصص من الخبراء المجازين قضائياً لمعاينة وضع الرئيس واعداد تقرير شامل ومسبب عن حالته الصحية نون الاعتماد على التقارير الاجنبية او راي الطبيب الشخصي ، حيث يُقدم التقرير مرفقاً معه الاوليات والصور الى رئاسة البرلمان خلال فترة محددة ، حيث يدعو رئيس البرلمان الى انعقاد جلسة استثنائية تحت قبة البرلمان وبعد عرض التقارير والشهادات امام اعضاء مجلس النواب عندها يتم اجراء التصويت العلني في ذات الجلسة وسيعلن بموجبها حالة الخلو الدائم من عدمه لمنصب رئيس الجمهورية.

ونجد أن المُشرع العراقي كان اكثر جديا في معالجة حالة الخلو في المنصب النيابي من حالة الخلو في المنصب الرئاسي، إذ اصدر مجلس النواب (قانون استبدال اعضاء مجلس النواب) وضم فيه عدد من حالات الخلو ومنها حالة العجز بسبب الإصابة بمرض أو عوق أو عجز يمنع العضو من أداء مهامه في المجلس طيلة فترة الانعقاد ويثبت ذلك بالطرق الاصولية (٢) ، ولكون أن مصطلح (الطرق الاصولية) قابل للتأويل لذا اصدر مجلس النواب خلال سنة واحدة تعديلا للقانون ضمن فيه

(١) احمد العبادي ، مقال بعنوان (طلب الادعاء العام بشأن خلو منصب رئيس الجمهورية موافق للقانون) ، موضوع منشور على الموقع الالكتروني لوكالة نون الخبرية، بتاريخ ٢٠١٣/٥/١٤ ، <http://non14.net/42343> ، تاريخ الزيارة ٢٠١٩/٣/١٨ .

(٢) تنظر المادة (١ / سادسا) من قانون استبدال اعضاء مجلس النواب رقم ٦ لسنة ٢٠٠٦ .

تفصيل المصطلح السابق ذكره ، وقد نص التعديل على ((ان الاصابة بمرض عضال او عوق او عجز يمنعه من اداء مهامه في المجلس مشفوعا ذلك بقرار من لجنة طبية مختصة على أن لا تتجاوز مجموع اجازته المرضية ثلاثة اشهر خلال فصلين تشريعين متتاليين وفي حالة تجاوزه يحال على التقاعد وللمجلس الحق في استئناف قرارات اللجنة الطبية))^(١)، ويؤخذ على المشرع تجاوزه تلك التفاصيل المهمة عندما شرع بعد سنوات من ذلك قانون احكام الترشيح لمنصب رئيس الجمهورية رقم (٨) لسنة ٢٠١٢ ، والتي لكان لها اثر هام في تجنيب العراق من ازمة سياسية وانقسامات فقهية في تفسير مصطلح العجز وكيفية اثباته .

وفي حدود موضوع استقالة الرئيس يبرز دور مجلس النواب العراقي في موضوعين مهمين من حيث جهة تقديم طلب الاستقالة وجهه الحل محل الرئيس المستقيل ، حيث يعد مجلس النواب هو الجهة المختصة بايداع طلب استقالة الرئيس بموجب الدستور ، وايضا يعد احد الجهات التي يجوز لها الحل محل الرئيس في حالة خلو منسبة لأي سبب كان إن لم يكن له نائب حسب التعبير الدستوري.

وقد اشترط الدستور النافذ بالمادة (٧٥/أولا) أن يقدم طلب الاستقالة من قبل رئيس الجمهورية وبشكل تحريري الى رئيس مجلس النواب ولا يعتد بالطلب الشفوي لما يترتب على الطلب المكتوب من نتائج نهائية بعد اسبوع من تاريخ تقديمه الى رئاسة مجلس النواب ، حيث يعد الطلب رهن الحفظ ولا يتعلق نفاذ موافقة رئيس مجلس النواب من عدمه كون نفاذ الطلب معلق بمضي مدة زمنية محددة وهي سبعة ايام من تاريخ ايداعها لدى المجلس الا أن ذلك لا يمنع من امكانية تدخل مجلس النواب في قرار الاستقالة بان يقوم رئيس المجلس او اعضائه بمحاولة اقناع الرئيس العدول عن طلبه وسحبه من المجلس النيابي قبل انتهاء تلك المدة .

وفي تاريخ العراق بعد نفاذ دستور ٢٠٠٥ لم يشهد تقديم استقالة من قبل أي من اعضاء مجلس الرئاسة في الدورة الانتخابية الأولى او رؤساء الجمهورية في الدورات الانتخابية التي تلتها ، عدا حالة استقالة نواب رئيس الجمهورية في الدورة الانتخابية الثانية^(٢)، والذين رسمت القوانين الخاصة الدور المؤثر لرئيس الجمهورية في قبول استقالاتهم وتميرها بشرط اعلام مجلس النواب بذلك مع تقديمه

(١) تنظر المادة (١ / سادسا) قانون تعديل رقم ٤٩ لسنة ٢٠٠٧ لقانون استبدال اعضاء مجلس النواب رقم (٦) لسنة ٢٠٠٦ .

(٢) شهدت فيها استقالة نائب رئيس الجمهورية (ع.ع) في ٢٤/٥/٢٠١١ واستقالة النائب الاخر(ط.ه) في ٣٠/١٢/٢٠١٣ بعد مغادرته العراق ، وبقاء النائب الثالث (خ.خ) الذي اخذ على عاتقه تصريف اعباء منصب رئيس الجمهورية الشاغر حتى انتهاء مدة الدورة الانتخابية .

البديل خلال (١٥) يوماً من تاريخ قبول الاستقالة^(١).

وقد سبق وأن ذكرنا أن من يحل محل منصب الرئيس بموجب الدستور النافذ في المادة (٧٥/ثالثاً و رابعاً) هو نائبه ، واطافة إلى ذلك جوز الدستور لرئيس مجلس النواب أن يحل محل رئيس الجمهورية في حال عدم وجود نائب له بموجب المادة (٧٥/ رابع) من الدستور ، وقد لا يتفق الكثير على جعل رئيس السلطة التشريعية يحل محل رئيس السلطة التنفيذية عند خلو منصبه لكون السلطة التشريعية هي الجهة المختصة باختيار رئيس الجمهورية ، فضلاً عن ان ذلك يعد بمثابة الجمع بين السلطتين في ذات الوقت^(٢) ، وهو بالتالي يمثل مخالفة دستورية وان كانت بصفة مؤقتة .

ويعتقد الباحث أنه كان من الانسب جعل صلاحية شغل المنصب مؤقتاً ضمن صلاحية رئيس مجلس الوزراء وذلك لعدة مبررات منها الحفاظ على التوافق الوظيفي ، حيث كلا المنصبين (رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء) يعدان من المناصب التنفيذية في الدولة ، وخصوصاً أن اغلب مهام رئيس الجمهورية متوقفة على موافقة من مجلس النواب (يستثنى من ذلك عدم تفعيل بعض الصلاحيات المتوقفة على توصية من رئيس مجلس الوزراء) ، وقد يرى البعض أن في ذلك مخالفة لمبدأ عدم جواز جمع المنصبين التنفيذييين في نظام الثنائية السلطة التنفيذية ، والرد على ذلك يسير وهو أن الجمع لا يقصد به الغاء احد المناصب وانما هو اشغال لفترة مؤقتة والا كيف يتم تفسير المادتين (٧٥/رابعاً) و (٨١/اولاً) من الدستور العراقي النافذ^(٣) .

وايضاً من أجل الحفاظ على النمط الدستوري ، إذ إن الدستور النافذ نص في المادة (٨١/اولاً) منه أن ((يقوم رئيس الجمهورية مقام رئيس مجلس الوزراء عند خلو المنصب لأي سبب كان)) ، وذلك

(١) نجد ان المشرع نص على ان لرئيس الجمهورية قبول استقالة نائبه كشرط لنهاها على ان يعلم مجلس النواب بذلك ويقوم باختيار بديلا عنه خلال (١٥) يوماً من تاريخ قبول الاستقالة بموجب المادة (٥/رابعاً/أ) من قانون نواب رئيس الجمهورية النافذ ، وعلى رئيس الجمهورية ان يقدم اسم النائب الجديد لمجلس النواب للموافقة عليه ، علماً ان نائب رئيس الجمهورية يعد مستقيلاً من تاريخ قبول استقالته من قبل رئيس الجمهورية بموجب المادة (٤/ثالثاً) من النظام الداخلي رقم (١) لسنة ٢٠١٤ لتسهيل تنفيذ احكام قانون نواب رئيس الجمهورية النافذ ، والتي تعد صلاحية تقديرية للرئيس في قبول الاستقالة او رفضها او حتى تأجيلها ، ويعتبر من باب الاستقالة ايضاً ان يقدم النائب الى رئيس الجمهورية طلب اقالته الى التقاعد او طلب إعفائه من منصبه وذلك بموجب المادة (٨) من النظام الداخلي لرئاسة الجمهورية رقم (١) لسنة ٢٠١٥ (الملغى) ، وهذا ما اتت به المادة (٩/اولاً) من النظام الداخلي لرئاسة الجمهورية رقم (٢) لسنة ٢٠١٩ النافذ مع اضافة فقرة جديدة (الفقرة الثانية من ذات المادة المذكورة) ان للرئيس اقالة نائبه في حالة مخالفته لواجباته الدستورية او خروجه عن السياسة العامة للدولة او ارتكابه جريمة مخرطة بالشرف وتكون اقالة النائب بذات الية تعيينه وذلك عن طريق تقديم طلب إلى مجلس النواب .

(٢) المادة (٤٩/سادساً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ ، والتي تنص على ان ((لا يجوز الجمع بين عضوية مجلس النواب، وأي عمل، أو منصب رسمي آخر)).

(٣) المادة (٧٥/رابعاً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ ، والتي تنص على ان ((في حالة خلو منصب رئيس الجمهورية، يحل رئيس مجلس النواب، محل رئيس الجمهورية في حالة عدم وجود نائب له، على أن يتم انتخاب رئيس جديد خلال مدة لا تتجاوز ثلاثين يوماً من تاريخ الخلو، وفقاً لأحكام هذا الدستور)) ، والمادة (٨١/ اولاً) تنص ((يقوم رئيس الجمهورية، مقام رئيس مجلس الوزراء، عند خلو المنصب لأي سبب كان)) .

بشكل مؤقت حتى يتم تكليف مرشح اخر بتشكيل الوزارة ، وبالتالي لو فرضنا العكس فبالمقابل يكون من الواجب أن ينوب عن رئيس الجمهورية عند خلو منصبه هو رئيس مجلس الوزراء .

وأخيراً لضمان انتظام وسلامة مهمه انتخاب الرئيس الجديد ، إذ إن تكليف مهام رئيس الجمهورية مؤقتاً لرئيس مجلس النواب اضافة الى مهامه الدستورية قد يشغله عن القيام بالمهمة الالهة مرحلياً الا وهي اختيار الرئيس الجديد في ظل دولة تمتاز بالتعددية السياسية ، لذا يفضل أن يتم تكليف جهة اخرى غير السلطة التشريعية بالحلول محل الرئيس عند خلو منصبه.

الفصل الثاني

دور مجلس النواب في تشكيل الحكومة الاتحادية

تعد الحكومة احد العناصر المهمة التي تكمل مفهوم الدولة ووجودها القانوني^(١) ، اذ تمثل السلطة الفعلية التي تتولى ادارة المرافق العامة ومصدر اتخاذ القرارات الهامة وهذا نابغ من كونها مكلفة دستورياً برسم السياسة العامة والاشراف على عمل الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة .

ويقصد بمصطلح الحكومة انها الجهة التي تمثل نظام الحكم في الدولة ولها ممارسة السلطات العامة للحكم بالمعنى العام التقليدي^(٢)، وفي الانظمة البرلمانية يبرز بوضوح دور البرلمان في تشكيل الحكومة ذلك أن الحكومة تنبثق عن إرادة البرلمان الذي يمنحها الثقة ، وتخضع لرقابته التي تصل الى حد سحب الثقة عنها واجبارها على الاستقالة^(٣) ، وعليه تعرف الحكومة بانها الجهة المسؤولة والمهتمة عموماً بالشؤون السياسية للدولة^(٤)، لدرجة ان المسؤولية السياسية للحكومة امام مجلس النواب تدور وجوداً وعمداً في الدولة ذات النظام البرلماني^(٥).

وهكذا تتوجه أغلب الآراء الى اعتبار معظم المؤسسات والوظائف المختصة بتنفيذ القوانين هي جزءاً من السلطة التنفيذية والتي تشمل بمعناها كافة موظفي الدولة^(٦) فهي بشكل عام تشمل رئيس السلطة التنفيذية الاعلى وتنتهي بالموظفين التنفيذيين عدا اعضاء السلطين التشريعية والقضائية^(٧)، وحيث إن الحكومة هي الجزء الفعّال والحيوي من السلطة التنفيذية ، لذا يصعب احتساب الاجهزة

(١) د.ثروت بدوي، القانون الدستوري وتطور الانظمة السياسية في مصر، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٦٩، ص٢٩.

(٢) عبد الصمد سعدون الشمري ، النظرية السياسية الحديثة ، ط١، دار الحامد للنشر ، عمان ، ٢٠١٢ ، ص١٩٢

(٣) بسام عبد الرحمن المشاقبة ، معجم المصطلحات البرلمانية والدبلوماسية ، ط١ ، دار المأمون للنشر والتوزيع ، عمان ، ٢٠١١ ، ص٦١.

4) -Eileen L. Mcdonagh , (Race,Class and Gender in the Progressive Era;restructuring stste and society),Progressivism and the new Democracy, University of Massachusetts press, USA ,1999 , P.145.

(٥) د.جعفر عبد السادة بهير ، تعطيل الدستور(دراسة مقارنة) ، ط١ ، دار الحامد للنشر والتوزيع ، عمان ، ٢٠٠٩ ، ص١٧٦.

(٦) د.عبد الوهاب الكيالي ، موسوعة السياسة ، ج٣ ، المؤسسة العربية للدراسات والنشر، بيروت، بلا سنة، ص٢١٧.

(٧) محمد خطاب احمد وكاع ، العلاقة بين السلطين التشريعية والتنفيذية في دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ (دراسة مقارنة) ، رسالة ماجستير ، كلية القانون ، جامعة تكريت ، ٢٠١٣ ، ص١١.

المكونة لها بسهولة^(١)، ونجد ان الدستور العراقي النافذ لم يعرف مصطلح الحكومة واكتفى بأطلاق تسمية الحكومة الاتحادية (المركزية) لتمييزها عن حكومة الاقليم ، وكذلك لم يرد تعريف الحكومة بالتشريعات النافذة ،ومنها النظام الداخلي لمجلس الوزراء الذي اقتصر على تعريف (مجلس الوزراء الاتحادي)^(٢).

وفي موضوع دراستنا اخذنا بالمفهوم العام للحكومة متمثلاً برئيس الحكومة ونوابه والوزراء فما دون من كبار الموظفين واصحاب الدرجات الخاصة باعتبارهم جزء مهم من الجهاز التنفيذي للدولة ، ولذا نجد ان اشمل تعاريف الحكومة لبيان وظائفها هو ان تعرف بالهيئة التنفيذية والإدارية العليا في الدولة^(٣)، علماً إن كبار الموظفين واصحاب الدرجات الخاصة بموجب الدستور النافذ لا يتم تعيينهم بمناصبهم إلا عن طريق اختيارهم من قبل رئيس الحكومة واستحصال الموافقة البرلمانية على ذلك ، كما في الية تشكيل الحكومة، ويخضعون لذات الاجراءات الرقابية البرلمانية على الحكومة.

عليه سنقوم في هذا الفصل ببحث دور مجلس النواب العراقي في تشكيل الحكومة الاتحادية من خلال دور مجلس النواب في إشغال منصب رئيس مجلس الوزراء من حيث الموافقة والرفض عند اختياره او عند خلو منصبه وذلك في المبحث الاول ، ومن ثم سنسلط الضوء على دور مجلس النواب وتدخله في اشغال المناصب الحكومية لما دون منصب رئيس الحكومة سواء كان بموجب قواعد دستورية او قانونية او حتى عرفية وذلك في المبحث الثاني .

المبحث الاول

دور مجلس النواب في تولية رئيس مجلس الوزراء

اوكل الدستور العراقي النافذ لسنة ٢٠٠٥ الى رئيس الجمهورية مهمة اختيار المرشح لشغل

(١) ومثال ذلك ان مشروع الرئيس كارتر لمسح واعادة تنظيم الاجهزة الحكومية عام ١٩٧٧ تطلب ٤٥ صفحة لفهرست اجهزة السلطة التنفيذية للحكومة الاتحادية الامريكية .

Grant Jordan, The British Administrative System (principles versus practice),Routledge, London ,1994 ,P.172.

(٢) المادة (١/ ثانيا) من النظام الداخلي لمجلس الوزراء(٢) لسنة ٢٠١٩ النافذ ، والتي نصها ((يتألف المجلس من رئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء بعد تأديتهم اليمين الدستورية امام مجلس النواب)) ، وبذلك ايضاً تنص المادة (١/ ثانيا) من النظام الداخلي لمجلس الوزراء(٨) لسنة ٢٠١٤ .

(٣) د.عمر جمعة العبيدي ، إشكالية البنية السياسية لنظم الجمهورية في المنطقة العربية ، دار الجنان للنشر والتوزيع ،٢٠١٣، عمان ، ص١٤٢ .

منصب رئيس مجلس الوزراء ، حيث يكلف رئيس الجمهورية مرشح الكتلة النيابية الحاصلة على اكثر عدد من المقاعد في مجلس النواب بتشكيل مجلس الوزراء خلال مدة خمسة عشر يوماً من تاريخ انتخاب رئيس الجمهورية^(١).

وهكذا فإن دور رئيس الجمهورية يقتصر على اصدار مرسوم جمهوري بتكليف المرشح لمنصب رئيس مجلس الوزراء ، وان الدور الحقيقي في عملية الاختيار يقع على عاتق مجلس النواب ، حيث تتولى الكتلة البرلمانية الاكثر عددا مهمة تسمية رئيس مجلس الوزراء ابتداءا ، ويتولى مجلس النواب مهمة الموافقة بالأغلبية المطلقة على اعضاء الحكومة المشكلة من قبل رئيس مجلس الوزراء المكلف ، كما يلعب مجلس النواب دوراً مماثلاً في اختيار رئيس جديد لمجلس الوزراء عند خلو المنصب لأي سبب كان.

وهذا ما سنبحثه في المطلبين الآتيين ، حيث سيخصص المطلب الاول لبحث دور مجلس النواب في اختيار رئيس مجلس الوزراء ، وسيفرد المطلب الثاني لبحث دور مجلس النواب عند خلو منصب رئيس مجلس الوزراء .

المطلب الاول

دور مجلس النواب في اختيار رئيس مجلس الوزراء

نظراً لأهمية منصب رئيس مجلس الوزراء في النظام السياسي الذي شيده دستور ٢٠٠٥ الناقد ، فقد وضعت الية خاصة لاختياره بالاشتراك بين رئيس الجمهورية ومجلس النواب .

وتتمثل عملية اختيار المرشح لمنصب رئيس مجلس الوزراء بتكليفه من قبل رئيس الجمهورية بعد توافر الشروط التي حددها الدستور فيه ، حيث اشترط الدستور بالمادة (٧٧/اولاً) فيمن يشغل منصب رئيس مجلس الوزراء ان تتوفر فيه الشروط الخاصة بمن يشغل منصب رئيس الجمهورية على ان يكون حائزاً على الشهادة الجامعية او ما يعادلها ، وان يكون قد اتم الخامسة والثلاثين سنة من عمره

(١) تنظر المادة (٧٦/اولاً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(١)، وان يكون ممن لديه خبرة سياسية (٢)، وهذا يتطلب انتماءه الى احد الاحزاب وانخراطه في الحياة السياسية لفترة طويلة من خلال تسنم مناصب برلمانية او حكومية

ولذا غالباً ما يكون المرشح لشغل منصب رئيس مجلس الوزراء منتقياً الى الكتلة البرلمانية الرئيسية (٣) والتي يحق لها تشكيل الحكومة الجديدة استناداً الى المادة (٧٦/اولاً) من الدستور ، والتي الذي اوجبت على رئيس الجمهورية تكليف مرشح الكتلة النيابية الاكثر عدداً بتشكيل الحكومة .

هذا وقد غلب على الحكومات المشكلة بعد نفاذ دستور ٢٠٠٥ الطابع التوافقي ، ووزعت المناصب فيها على اساس قومي ومذهبي ، حيث فرض الواقع السياسي واتفاقات الكتل ان يكون مرشح الكتلة البرلمانية الاكثر عدداً لشغل منصب رئيس مجلس الوزراء من الشخصيات الشيعية ، على ان يمنح منصب رئيس الجمهورية ورئيس مجلس النواب للمكونين الكردي والسني ، وذلك على غرار الانظمة البرلمانية ذات التعددية القومية والدينية والمذهبية (٤)، وسينعكس اثر اختيار الاغلبية البرلمانية مرشحها لمنصب رئيس مجلس الوزراء على تأييد سياساته وحماية توجهاته اثناء مدة ولايته (٥).

وسننقل في هذا المطلب دور مجلس النواب في عملية اختيار رئيس مجلس الوزراء من حيث الموافقة على مرشح الاغلبية النيابية وذلك في الفرع الاول ، ومن ثم سنتطرق الى اجراءات رفض مرشح الاغلبية النيابية لشغل منصب رئيس مجلس الوزراء.

(١) من القواعد التاريخية الثابتة في الانظمة البرلمانية ان يكون رئيس الوزراء مدعوم من البرلمان شرط لتسلم السلطة، ونجد ذلك لا زال مطبقاً ومعمولاً به في الدول والممالك الاوربية، حيث لا يمكن لرئيس الدولة او الملك ان يعين حكومة ضد ارادة البرلمان، اذ تبقى الحكومة المعينة مسؤولة امام البرلمان وليس امام رئيس الجمهورية او الملك.

Aalt Willem Heringa , "consitutional law" , Introduction to Law , Springer International Publishing , Switzerland , 2014 , P.172.

(٢) المادة (٧٧/اولاً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ ، والتي تنص على ان ((يشترط في رئيس مجلس الوزراء ما يشترط في رئيس الجمهورية...))، علماً ان المادة (٦٨/ثالثاً) من الدستور تنص على ان يشترط في المرشح لرئاسة الجمهورية ان يكون ((.. ذا خبرة سياسية...)).

(٣) علا عبد العزيز المدني، دور رئيس الدولة في اختيار رئيس مجلس الوزراء وانتهاء ولايته في دستور العراق لعام ٢٠٠٥ (دراسة تحليلية مقارنة) ، مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية ، كلية القانون /جامعة الكوفة ، المجلد ٧ ، العدد ١٩ ، ٢٠١٤ ، ص٢٥٨.

(٤) ففي لبنان لم يتضمن الدستور النافذ أي اشارة إلى توزيع المناصب الرئاسية الثلاث على اساس ديني ومذهبي الا ان العرف الدستوري قد اوجد شرطاً جديداً فيمن يشغل منصب رئاسة مجلس الوزراء ان يكون ممثلاً عن المذهب السني ومن يرأس البرلمان ان يكون ممثلاً عن المذهب الشيعي اما رئاسة الجمهورية فتكرت لمن يمثل المذهب الماروني المسيحي. د. عمر محمد شحادة ، رئيس الدولة في النظام السياسي اللبناني (دراسة مقارنة) ، المؤسسة الحديثة للكتاب ، لبنان ، ٢٠١٣ ، ص٢٣.

(٥) د.محمد كامل ليلة ، النظم السياسية (الدولة والحكومة) ، دار النهضة العربية للطباعة والنشر ، بيروت ، ١٩٦٩ ، ص٩٣٧.

الفرع الاول

الموافقة على مرشح الاغلبية النيابية

تتفق اغلب دساتير الانظمة البرلمانية على أهمية ان يكون مرشح رئاسة الحكومة من الكتلة البرلمانية الاكثر تمثيلاً في المجلس النيابي^(١)، أي القابضة على زمام الاكثرية في مجلس النواب^(٢)، هذا وقد نصت المادة (٧٦/اولاً) من الدستور النافذ على أنه ((يكلف رئيس الجمهورية مرشح الكتلة النيابية الأكثر عدداً بتشكيل مجلس الوزراء خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ انتخاب رئيس الجمهورية)) ، ويفهم من النص المذكور ان تكليف مرشح الكتلة النيابية الاكثر عدداً واجب على رئيس الجمهورية ، فليس للرئيس ان يغير صفة المرشح كونه مختاراً من قبل الكتلة البرلمانية الاكثر عدداً ، كما انه ليس لمجلس النواب الاعتراض على مرشح الكتلة النيابية الاكثر عدداً حسب تلك الصفة ، وهذا المنع وان كان يسري على صفة المرشح الا إنه بذات الوقت لا يسري على شخص المرشح ، فالمادة الدستورية المذكورة لم تتطرق الى الموافقة على مرشح الاغلبية النيابية بشخصه الا إنها اكدت في الفقرة الرابعة منها على أن ((يعرض رئيس مجلس الوزراء المكلف أسماء أعضاء وزارته والمنهاج الوزاري على مجلس النواب، ويعد حائزاً ثقتها عند الموافقة على الوزراء منفردين والمنهاج الوزاري بالأغلبية المطلقة)) وبالتالي يكون لمجلس النواب صلاحية منح الثقة للحكومة المشكلة وذلك بالموافقة على الوزراء المرشحين من قبل رئيس مجلس الوزراء المكلف بشكل منفرد وبالأغلبية المطلقة ، وهكذا يتبين من نصوص الدستور إن لا دور مباشر للبرلمان في الموافقة على المكلف بهذا المنصب بمجرد حصول حكومته المقترحة على موافقة الاغلبية المطلوبة من الاصوات في مجلس النواب ، كما لا يشترط ان يكون المرشح لشغل منصب رئيس مجلس الوزراء من اعضاء مجلس النواب المنتخب .

ولكن الواقع أثبت ان لمجلس النواب دوراً فعالاً ومهم في عملية اختيار شخص المرشح لمنصب رئيس مجلس الوزراء بعيداً عن صفة المرشح الذي اوجب الدستور أن يكون من الكتلة النيابية الاكثر عدداً ، ويمكن لنا ان نبين اهمية هذا الدور حسب طبيعة تدخل البرلمان في عملية اختيار شخص المرشح لمنصب رئيس الحكومة من خلال جانبين :

(١) المادة (٤٣ / ثانياً / أ) من الدستور الماليزي النافذ ١٩٥٧ المعدل ٢٠٠٧ ، تنص على ((يقوم حاكم الدولة أولاً باختيار أحد أعضاء مجلس النواب الذي يعتقد أنه سيحصل على ثقة أغلبية أعضاء ذلك المجلس لتعيينه في منصب رئيس الوزراء...)).

(٢) د.مصطفى صالح العمادي ، التنظيم السياسي والنظام الدستوري ، ط٢ ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، ٢٠١١ ، ص٢٤١ .

الاول : تدخل مجلس النواب المباشر من خلال الاثر المترتب على عدم منح الثقة البرلمانية للتشكيل الوزاري ، حيث يجب ان يوافق مجلس النواب على الوزراء بشكل منفرد ، وعلى المنهاج الوزاري المقدم من قبل رئيس مجلس الوزراء المكلف^(١) ، والذي حدد الدستور نسبة الموافقة عليهما بالأغلبية المطلقة، الامر الذي سيلزم رئيس الجمهورية بتكليف مرشح اخر لتشكيل الحكومة خلال مدة خمسة عشر يوما اعتبارا من تاريخ جلسة البرلمان التي لم يتم فيها منح الثقة للتشكيلة الوزارية المقدمة^(٢).

الثاني : تدخل مجلس النواب غير المباشر في عملية اختيار رئيس مجلس الوزراء ، وهو ما يمكن استنتاجه من الفقرة الثالثة من المادة (٧٦) من الدستور النافذ والتي تنص على ان يُكلف رئيس الجمهورية مرشحاً جديداً لرئاسة مجلس الوزراء خلال خمسة عشر يوماً عند إخفاق رئيس مجلس الوزراء المكلف في تشكيل الحكومة خلال المدة المحددة وهي ثلاثون يوماً من تاريخ التكليف ، ذلك ان أهم اسباب الاخفاق في تشكيل الحكومة وتسمية اعضائها من قبل رئيس مجلس الوزراء المكلف هو التوافقات السياسية التي تحصل داخل قبة مجلس النواب للوصول الى تمثيل اكبر عدد من الكتل البرلمانية في الحكومة بهدف تقليل نسب المعارضة داخل البرلمان واشراك الجميع في الحكومة ، إذ اعتمد تشكيل الحكومات العراقية منذ نفاذ دستور ٢٠٠٥ على نظام المحاصصة بين الكتل البرلمانية وتوزيع الوزارات حسب نسب عدد المقاعد المشغولة في البرلمان من قبل الاحزاب والائتلافات السياسية.

ولم يشهد العراق بعد نفاذ دستور ٢٠٠٥ تشكيل حكومة استحقاق انتخابي وذلك لصعوبة تحقيق فوز كتلة او حزب سياسي بأغلبية المقاعد النيابية دون ان يأتلف مع بعض القوائم الانتخابية الاخرى ليشكل حكومة ائتلافية ، بل اعتاد المكلفون بمنصب رئيس مجلس الوزراء في الحكومات اللاحقة على نفاذ دستور ٢٠٠٥ على تشكيل حكومة شراكة وطنية تجمع بين الفائزين في الانتخابات التشريعية لضمان عدم وجود معارضة سياسية اثناء الحكم ، وفي الغالب كان المرشح لرئاسة الحكومة هو زعيم الكتلة السياسية الفائزة بأكثر عدد من المقاعد ، ومثال ذلك تقلد منصب رئيس مجلس الوزراء لزعيم ائتلاف دولة القانون (ن. ك) بعد فوز قائمته في الانتخابات التشريعية لسنة ٢٠١٠ .

عليه سنقوم في هذا الموضوع بتفصيل دور مجلس النواب وأثره في تشكيل الحكومة في ظل التوافقات بين الكتل والموافقة على تسمية رئيسها المكلف فيما اذا كان مرشح الكتلة البرلمانية الاكبر

(١) والذي ينظر من قبل لجنة خاصة في مجلس النواب يرأسها احد نائبي رئيس المجلس ويعد بذلك تقريراً خاصاً يقدم لمجلس النواب للتصويت عليه استناداً لما جاء في المادة (٤٩ / ثانياً) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي النافذ ٢٠٠٦

(٢) تنظر المادة (٧٦ / خامساً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .

عدداً يتبع حزب الاغلبية ، او فيما اذا كان مرشح الكتلة البرلمانية الاكبر عدداً يتبع ائتلاف مجموعة من الاحزاب .

اولاً : مرشح الكتلة البرلمانية الاكبر بالأغلبية الحزبية

يُقصد به مرشح الحزب الذي حضى بأكبر عدد من المقاعد النيابية في مجلس النواب بالدورة الجديدة ، إذ تنحصر به احقية الترشيح لمنصب رئيس مجلس الوزراء وفقاً للمادة (٧٦) من الدستور النافذ ، وجرت العادة في الانظمة البرلمانية أن يكون المرشح لشغل المنصب من نصيب رئيس الحزب الذي حاز على الاغلبية البرلمانية^(١)، والذي يتكفل بتشكيل الكابينة الحكومية^(٢) ، والتي تعد الجهة المؤثرة والمنفذة في العملية السياسية ، لذا فان الحزب او الكيان السياسي الفائز بالعدد الاكثر من المقاعد النيابية هو من يتحكم في توزيع الحقائق الوزارية ، وسيستوزر على الاغلب من يختاره من بين قيادات واعضاء حزبه المؤيدين لتوجهاته السياسية ، وسيصب ذلك الاجراء في مصلحة انسجام وتقوية الحكومة لما فيه من فائدة كبيرة وانعكاس واضح في اداء المهام والوظائف التنفيذية بصورة سلسة وسريعة بحكم تحقق اهم مقومات نجاح الحكومة وهي التجانس بين اعضائها ، وبخلافه سيصعب مركز رئيس مجلس الوزراء إذ سينشغل الاخير بالحفاظ على ترابط الوزارة اكثر من اهتمامه بادارة شؤون الدولة^(٣) .

ويجد البعض أن العلاقة بين البرلمان ورئيس الحكومة مرشح الاغلبية الحزبية ستكون متناقضة ، إذ من جهة نجد ان رئيس الحكومة رغم اعتماده كلياً على البرلمان في استمرار بقاءه بالسلطة إلا إنه بذات الوقت سيكون في موقع الهيمنة على الاغلبية الحزبية في البرلمان مما يضمن له استقرار حكومته من خلال حظوته لدى السلطة التشريعية^(٤)، وبالتالي سيختلف تماما عن مرشح الكتلة البرلمانية ان كانت مؤتلفة ، إذ انه في حال عدم حصول الحزب الفائز على تلك النسبة المطلوبة التي

(١) سعيد ابو الشعير ، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة ، ج٢ ، ط٤ ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، بلا سنة ، ص١٧ .

(٢) ان مصطلح الكابينة الحكومية نموذج متعارف عليه في دول العالم ، ويمثل الجهة التنفيذية التي تكون مسؤولة عن اعمالها أمام البرلمان، ويكون منصب رئيس الكابينة الحكومية منفصلاً عن منصب رئيس الدولة، وهذا ما نجده في انظمة دول الكومنولث وعلى راسها بريطانيا .

Simon James , British Cabinet Government , 2ed ed ,Routledge .Taylor and Francis Group , London , 1999 , p.1.

(٣) د.نعمان احمد الخطيب ، الوجيز في النظم السياسية ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، ١٩٩٩ ، ص٤٠٤ .

4)- Graham P. Thomas , "United Kingdom :The Prime Minister and The Parliament"

,Executive Leadership and Legislative Assemblies ,Routledge .Taylor and Francis Group , London , 2006 , p.8 .

تؤهله صلاحية تشكيل الحكومة الجديدة عندها سيضطر الى البحث عن تكوين الكتلة البرلمانية الاكثر عددا من خلال الائتلاف مع الاحزاب الاخرى الفائزة بالمقاعد البرلمانية وربما تلك الاقل حظوة في البرلمان والتي يتحقق معها شرط الكتلة الاكثر عددا في محاولة للاستئثار بالمنصب التنفيذي الالم في الدولة، وفي حال عدم تحقق شرط الكتلة الاكثر عددا فعندها يضطر الى الائتلاف مع حزب او اكثر من الاحزاب الكبيرة الفائزة بأكثر عدد من المقاعد البرلمانية (سواء في مرحلة ما قبل الانتخابات او حتى بعد ظهور النتائج النهائية) الا إن ذلك سيكون في مقابل تقديم تنازلات عند تشكيل الحكومة والتي غالبا ما تؤثر على تجانس الحكومة المقبلة .

ولقد كان المُشرِّع العراقي اكثر وضوحا وتماشيا مع تطور النظام البرلماني الذي تبناه عندما نص على ان يكلف رئيس الجمهورية المرشح لشغل منصب رئاسة الحكومة من الكتلة البرلمانية الاكثر عددا بدلا من ان يجعل حق الاختيار ممنوح لرئيس الجمهورية بشكل مطلق ودون تحديد مما يثير احيانا بعض المشاكل بين السلطتين عند تشكيل الحكومة ، فالغالب في الانظمة البرلمانية هو عدم النص دستورياً على حصر المرشح بالكتلة النيابية الاكثر عددا والاكتفاء بالتقييد الواقعي ، إذ سيكون رئيس الجمهورية مقيدا ضمناً بموافقة الاغلبية البرلمانية على هذا التكليف لإلزامه ان يعرض رئيس الحكومة المكلف على مجلس النواب وكذلك التشكيلة الحكومية ومنهاجها الوزاري للمصادقة عليها ومنح الثقة البرلمانية ^(١) ، لذا يحسب للمُشرِّع الدستوري العراقي هذا النص والذي لم يشخص المرشح للكتلة الفائزة تاركاً المجال لكي يتم تسميته من قبل الكتلة الفائزة سواء اكانت الكتلة تمثل حزب واحد (التي غالبا ما نجد تطبيقها في الدول التي تأخذ بنظام ثنائية الاحزاب السياسية) ام مجموعة احزاب متألّفة مراعيًا بذلك نظام التعددية الحزبية الذي اخذ به العراق، ومع افضلية ان يكون المرشح لمنصب رئيس مجلس الوزراء احد اعضاء مجلس النواب كونه يمثل إرادة الشعب الحقيقية الا إن المُشرِّع الدستوري لم يرد أن يحصر ذلك الخيار بأعضاء السلطة التشريعية وجعل للكتلة البرلمانية الفائزة حق الترشيح من داخل البرلمان او من خارجه ^(٢).

(١) لطيف مصطفى امين ، العلاقة بين رئيس الدولة ورئيس الوزراء في النظام البرلماني (دراسة تحليلية مقارنة) ،

اطروحة دكتوراه ، كلية القانون والسياسة ، جامعة السليمانية ، ٢٠٠٨ ، ص ٨٠ .

(٢) كثيرا ما نجد في الانظمة البرلمانية ان تتشكل الحكومة التنفيذية من اعضاء السلطة التشريعية المنتخبة ، ونجد اثر ذلك في ان معظم من شغل منصب رئيس مجلس الوزراء والمناصب التنفيذية الاخرى في الحكومات المشكلة هم نواب في الاساس ، ولذا ظهرت الحاجة الى اصدار قانون يعالج خلو المنصب النيابي في مجلس النواب حيث تم ذكر أول واهم اسباب انتهاء عضوية النائب في المجلس هو تبوؤه منصبا في رئاسة الدولة او في مجلس الوزراء او اي منصب رسمي اخر ، وذلك بموجب المادة الاولى من قانون استبدال اعضاء مجلس النواب رقم (٦) لسنة ٢٠٠٦ المعدل.

ويشير الواقع العملي في الانظمة البرلمانية ذات التعددية الحزبية الى انه غالباً ما لا يحصل أي حزب على الاغلبية المطلقة للمقاعد البرلمانية الا في حالات استثنائية^(١)، لذلك يلجأ الى الائتلافات وتشكيل حكومات غير متجانسة لاختلاف الانتماءات الحزبية والعقائدية للوزراء^(٢)، غالباً ما تنتهي بألقاء اللوم المتبادل بين الاحزاب المؤتلفة عند عدم توفير الخدمات او تحقيق الوعود الانتخابية علماً ان المواطنين في ظل هذه التعددية لا يكون لهم الدور الحقيقي في اختيار رئيس الحكومة او الوزراء وانما يكون ذلك الامر عن طريق الوسطاء وهم رؤساء الاحزاب لذا نجد البعض يسمونها (ديمقراطية توطئة) وذهب البعض الى تسمية هذا النمط في ظل الانظمة البرلمانية ب(البرلمانية غير الاغلبية) ، حيث تكون قاعدته الاغلبية الحزبية التعددية^(٣)، وتعد التعددية الحزبية هي الملام الاوّل على تبديد الجهود وتشتيت قوى الدولة^(٤) ، والتي بدورها كانت نتيجة متوقعة للانقسامات الاجتماعية واختلاف التوجهات السياسية والتي تركت انعكاساً على النظام السياسي ومؤسسات الدولة ، إذ لا يمكن ان تجتمع تلك الجهات على توحيد الصف الا في حال اعتماد الديمقراطية التوافقية والتي لا تتلاءم مع فكرة الاستحقاق الانتخابي ، وذهب البعض الى القول ان نصوص الدستور النافذ هي الاخرى ابتعدت عن تطبيق مبدأ حكم الاغلبية^(٥) .

ثانياً : مرشح الكتلة البرلمانية الاكبر بائتلاف الاحزاب

إن حصول حزب معين على اغلبية المقاعد البرلمانية يؤهله لتشكيل الحكومة بمفرده بات أمراً في غاية الصعوبة وبالأخص في ظل التعددية الحزبية^(٦)، الامر الذي يدعو في الغالب الى تكوين ائتلاف سياسي مع احزاب اخرى يسمح بالحصول على الاغلبية البرلمانية التي تؤهله لتشكيل حكومة

(١) يمكن ان يتواجد حزب مسيطر في دولة ذات نظام برلماني ومتعددة الاحزاب في حال توافر الظروف الملائمة لذلك ، ومثاله ما نجده في الهند حيث بقي حزب المؤتمر الوطني مسيطراً على السلطة لمعظم الدورات الانتخابية. سعيد بالشعير ، مصدر سابق ، ص ١٨٨ .

(٢) د.زهير شكر ، الوسيط في القانون الدستوري (القانون الدستوري والمؤسسات السياسية) ، ج ١ ، ط ٣ ، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع ، بيروت ، ١٩٩٤ ، ص ٢٠٧ .

(٣) مورييس دوفرجه ، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري (الانظمة السياسية الكبرى) ، ترجمة د. جورج سعد ، ط ١ ، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع ، بيروت ، ١٩٩٢ ، ص ١٣٢ .

(٤) د.صلاح الصاوي ، التعددية السياسية في الدولة الاسلامية ، دار الاعلام الدولي ، بلا تاريخ نشر ، ص ٢٤ .

(٥) حسن ناجي سعيد ، اشكالية العلاقة بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية في النظام السياسي العراقي ، رسالة ماجستير ، كلية العلوم السياسية ، جامعة بغداد ، ٢٠١٠ ، ص ٢٥١ .

(٦) د.حسان محمد شفيق ، الانظمة السياسية والدستورية المقارنة ، طبعة منقحة ، الناشر العاتك لصناعة الكتاب في القاهرة ، التوزيع المكتبة القانونية في بغداد ، ٢٠٠٧ ، ص ٢٧١ .

مكونه من ائتلافات حزبية تسمى بالحكومة الائتلافية^(١) ، وايضاً لتبني فكرة الديمقراطية التوافقية في بناء التشكيلية الحكومية والتي تعد من اهم خصائصها ظهور الائتلاف الكبير^(٢) ، وبالتالي يفهم ان يكون لانسحاب اي من الاحزاب المؤتلفة في الكتلة البرلمانية الاكثر عدداً اثراً واضحاً على حق ترشيح رئيس مجلس الوزراء من قبل تلك الكتلة، بل ان البعض يجد ان بقاء رئيس مجلس الوزراء مرهون ببقاء شرط الكتلة النيابية الاكثر عدداً حتى بعد تشكيل الحكومة^(٣) .

وكثيراً ما يشكل موضوع تسمية المرشح لمنصب رئيس مجلس الوزراء ، وكذلك توزيع الحقائق الوزارية على الكتل من ابرز المشاكل بين الكتل المؤتلفة^(٤) خصوصاً وأن الحكومات العراقية المتلاحقة المتلاحقة كانت تستخدم اسلوب المشاركة السياسية حتى مع الكيانات غير المنضمة الى الائتلاف الفائز بمنحه نسبة من المناصب الوزارية لتقليل حجم المعارضة البرلمانية على سياسات الحكومة ، وحتى في حال التوافق على اسم رئيس الحكومة المرتقب فقد يقع الصراع بين رئيس الحكومة و الاحزاب المتألفة فيما يخص اسماء الوزراء التي تقرضها الاحزاب وربما يرفضها رئيس الحكومة كونه المسؤول المباشر عن تنفيذ السياسة الحكومية ويتحمل اثارها السلبية او اخفاقاتها المستقبلية مما قد يؤدي بالنهاية الى تشكيل حكومة غير مكتملة من حيث عدد الوزراء ، إذ يضطر رئيس الحكومة الى توليها بنفسه او توليتها لبعض نوابه او وزرائه وكالة لاجتياز مرحلة التشكيل على الاقل لحين حسم تلك المسألة ، وهذا ما شهدناه في الحكومات العراقية في الدورة الانتخابية الثانية (٢٠١٠-٢٠١٤) والثالثة (٢٠١٤-٢٠١٨) عندما تولى رئيس مجلس الوزراء وزارتي الدفاع والداخلية وكالة بعد انتهاء المدة الدستورية المحددة لتشكيل الحكومة الى ان يتم حسم موضوع اختيار الوزراء اصالة من قبل مجلس النواب .

هذا وقد اثار الموضوع المذكور خلافات وسجلات بين الكتل البرلمانية ، مما دفع رئيس مجلس الوزراء طلب الرأي التفسيري من المحكمة الاتحادية العليا حول مفهوم الكتلة النيابية الأكثر عدداً والتي

(١) د.علي مجيد العكلي و د.لمى علي الظاهري ، مدى تأثير التعددية الحزبية على اختيار رئيس الدولة ، الطبعة الاولى ، المركز العربي للنشر والتوزيع ، القاهرة ، ٢٠١٧ ، ص٤٥ .

(٢) علي عباس خلف ، الديمقراطية التوافقية (دراسة دستورية في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥) ، مجلة كلية المأمون ، العدد ٣١ ، السنة ٢٠١٨ ، ص٨٤ .

(٣) صالح نياح مانع علي ، الاختصاصات التنفيذية للسلطة التشريعية في العراق (دراسة مقارنة) ، رسالة ماجستير ، معهد العلمين للدراسات العليا ، ٢٠١٤ ، ص١٤٤ .

(٤) يؤخذ على الوزارات الائتلافية بعض الاثار السلبية وهي انها قد لا تستمر في تولي الحكم لمدة طويلة لان الاتفاق بالرأي بين الاحزاب الداخلة فيها غالباً ما يكون جزئياً لضمان المشاركة بالحكومة وخصوصاً فيما يتعلق بمرشح الكتلة البرلمانية الاكثر عدداً ويتضح ذلك عند اختلاف الحكومة على القرارات والتي يرجح اساسها الى اختلاف اراء الاحزاب المكونة لها وبالتالي قد يؤدي ذلك الى انحلال الائتلاف وتفكك او اصره . د. خيرى عبدالرزاق جاسم ، نظام الحكم في العراق بعد ٢٠٠٣ والقوى المؤثرة فيه ، ط١ ، الناشر بيت الحكمة ، ٢٠١٢ ، ص٣١ .

نص عليها في المادة (٧٦/أولاً) من الدستور النافذ .

وقد جاء في القرار التفسيري للمحكمة الاتحادية العليا^(١) ، ومن خلال استقراءها للمادة (٧٦) من الدستور النافذ ان تطبيق احكامها يأتي بعد انعقاد مجلس النواب بدورته الجديدة ، إذ بينت المحكمة ان المقصود ب ((تعبير الكتلة النيابية الاكثر عدداً اما الكتلة التي تكونت بعد الانتخابات من خلال قائمة انتخابية واحدة دخلت الانتخابات باسم ورقم معينين وحازت على العدد الاكثر من المقاعد او الكتلة التي تجمعت من قائمتين او اكثر من القوائم الانتخابية التي دخلت الانتخابات بأسماء وارقام مختلفة ثم تكثلت في كتلة واحدة ذات كيان واحد في مجلس النواب ايها اكثر عدداً)) .

حيث ظهرت فكرة الائتلاف لما بعد الانتخابات التشريعية في قرار تفسير المحكمة الاتحادية العليا المذكور اعلاه ووضحت معنى الكتلة النيابية الأكثر عدداً التي لها حق تشكيل الحكومة بانها الكتلة التي تتكون في مجلس النواب ولا يقصد بها تحديداً القائمة الانتخابية التي حازت على اكبر عدد من مقاعد المجلس النيابي، إذ لم يرد المشرع الدستوري - حسب تفسير المحكمة - أن يحصر نطاقها في مرحلة ما قبل ظهور نتائج الانتخابات والا لذكر تعبير (القائمة الانتخابية) ولا أن يحصرها في مرحلة ما بعد النتائج والا كان ذكر تعبير (الكتلة الفائزة) ، فالقصد من استخدام تعبير (الكتلة النيابية الاكثر عدد) هو ضمان أن تحوز الكتلة الفائزة على ثقة اكبر عدد من البرلمانين في المجلس النيابي والتي سينبثق عنها المرشح لرئاسة منصب رئيس الحكومة الاتحادية ، فضلاً لما في ذلك من ضمانات الموافقة على التشكيلة الوزارية من قبل مجلس النواب .

ومثال ذلك ما حصل في الانتخابات التشريعية لعام ٢٠١٠ عندما تحالف ائتلاف دولة القانون الحاصل على (٨٩) مقعداً برلمانياً مع الائتلاف الوطني العراقي الحاصل على (٧٠) مقعداً بعد الانتخابات التشريعية مما رفع عدد مقاعد الائتلاف الجديد الذي اطلق عليه التحالف الوطني الى (١٥٩) مقعداً ومكنه ذلك من تشكيل الكتلة الاكبر خلافاً لما افرزته نتائج الانتخابات من حصول القائمة العراقية على المرتبة الاولى ب(٩١) مقعداً والتي اعلنتها المفوضية العليا المستقلة للانتخابات في ٢٦/٢٠١٠ من ذات العام الامر الذي فقد معه زعيم القائمة (أ.ع) فرصة الترشح لشغل منصب رئيس مجلس الوزراء ، حيث تقلده للمرة الثانية زعيم قائمة دولة القانون (ن.ك.م) (٢).

(١) ينظر قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٢٥ / اتحادية / ٢٠١٠) الصادر بتاريخ ٢٥/٣/٢٠١٠ .

(٢) الموقع الالكتروني لإذاعة صوت ألمانيا ، منشور بتاريخ ٥/٥/٢٠١٠ ، <https://www.dw.com/ar/a-5537845> ، تاريخ الزيارة ١٨/٣/٢٠١٩ .

عليه يمكن القول إن تسمية المرشح لشغل منصب رئيس مجلس الوزراء من قبل الكتلة البرلمانية الاكثر عدداً محدد أما أن تكون تلك الكتلة تتمثل بأغلبية حزب معين او ائتلاف احزاب ، حيث يكون للأولى صلاحيات اكبر في تشكيل حكومة متجانسة وقوية لامتلاكها الاكثرية في مجلس النواب وايضاً كونها قادرة على تحمل مسؤولية اداءها الحكومي بشكل واضح لمحدودية انتماء اعضاءها ، أما في حالة القائمة المؤتلفة فنجد أنها تفتقر للتجانس ووحدة الرأي بل وتتأثر حتى برأي الكتل البرلمانية الاخرى الاقل منها مقاعد في المجلس ، وقد اثبتت لنا التجربة في الدورة الانتخابية الأولى ، حيث مارست الكتل البرلمانية على الكتلة الاكثر عدداً ضغطاً في اختيار مرشحها لمنصب رئيس مجلس الوزراء وادى بالنهاية الى تغيير الشخص المرشح توافقاً مع توجه الكتل البرلمانية لضمان سير العملية السياسية رغم كونها تمثل الاكثرية في مجلس النواب^(١) ، وبالتالي برزت قوة تأثير الكتل البرلمانية على الواقع السياسي في اختيار رئيس مجلس الوزراء .

الفرع الثاني

رفض مرشح الاغلبية النيابية

لا يختلف دور مجلس النواب في رفض مرشح الكتلة الاكبر لشغل منصب رئيس مجلس الوزراء عن دوره في الموافقة عليه بوصفه نوعاً من التدخل المباشر او غير المباشر في عملية اختيار شخص المرشح لمنصب رئيس مجلس الوزراء .

وعلى هذا الاساس سنتناول هذين الفرضين على النحو الاتي : عدم نيل المرشح للثقة البرلمانية ، ومن ثم سنتطرق الى موضوع انتهاء مدة التشكيل المقررة دستورياً .

(١) في الدورة الانتخابية الاولى ٢٠٠٦ تحفظت الكتل البرلمانية في مجلس النواب (قائمة التحالف الكردستاني- ٥٣مقعد) و(القائمة العراقية الوطنية- ٢٥مقعد) و(جبهة التوافق العراقية- ٤٤مقعد) و(الجبهة العراقية للحوار الوطني- ١١مقعد) على مرشح الكتلة الاكثر عدداً (الائتلاف الموحد- ٢٨مقعد) لشغل منصب رئيس مجلس الوزراء السيد (أ.ع.ج) مما اضطرها إلى تغييره وتسمية السيد (ن.ك.م) كمرشح توافقي بين الكتل في مجلس النواب . الموقع الالكتروني الرسمي لحكومة اقليم كردستان العراق ، منشور بتاريخ ٢٠٠٦/٤/١٠ ، <http://cabinet.gov.krd/a/d.aspx?s=01010100&l=14&r=81&a=10376&s=010000>، تاريخ الزيارة ٢٠١٩/٣/١٦ .

أولاً : عدم نيل المرشح للثقة البرلمانية

ان تكليف رئيس الجمهورية المرشح لشغل منصب رئيس مجلس الوزراء مُقيداً باختياره لمن يتحقق فيه الشرط الدستوري وهو أن يكون مرشحاً من اقبل لكتلة النيابية الاكثر عدداً ، وأن دور مجلس النواب متعلق دستورياً بمنح الثقة للوزراء والمنهاج الوزاري طبقاً للمادة (٧٦/ رابعاً) من الدستور ، فلم يتطرق الدستور الى أي دور لمجلس النواب في منح الثقة لشخص رئيس مجلس الوزراء ، الا إنه ربط في موضع اخر الموافقة على شخص رئيس مجلس الوزراء بالموافقة على منح الثقة للوزارة المشكلة من قبله ، حيث اعطى الدستور الولاية لرئيس الجمهورية بتكليف مرشح آخر بتشكيل الحكومة، خلال خمسة عشر يوماً، في حالة عدم نيل الحكومة الثقة البرلمانية طبقاً للفقرة الخامسة من المادة المذكورة .

ويرى البعض أن الدستور النافذ قصر عن بيان معالجة وضع عدم نيل الثقة البرلمانية فيما يتعلق بالتشكيل الحكومية الجديدة المقدمة من رئيس مجلس الوزراء المكلف بدلاً عن المكلف الاول بتشكيل الحكومة الذي لم يحز على الموافقة البرلمانية ، إذ كان يفترض بالدستور أن يقدم الحل العملية الواضحة ^(١) ، ويرى الباحث إن حل ذلك يكون بالاعتماد بما يتلائم مع الطبيعة الدستورية التي رسمها المشرع العراقي ، حيث نجد ان المادة (٧٦/خامساً) من الدستور النافذ التي نصت على ((يتولى رئيس الجمهورية تكليف مرشح آخر بتشكيل الوزارة خلال خمسة عشر يوماً في حالة عدم نيل الوزارة الثقة)) ، حيث تظهر امكانية قيام رئيس الجمهورية بتكليف مرشح اخر لتشكيل الوزارة ، حيث لم ترد عبارة (تقديم مرشح ثان) او (تقديم مرشح اخير) لكي يفهم منه توقف تكليف رئيس الجمهورية على مرشحين اثنين فقط وانما اورد عبارة (تقديم مرشح اخر)^(٢)، ويفهم من ذلك ان الصياغة الدستورية جعلت امكانية تكرار تكليف رئيس الجمهورية لأكثر من مرشح لمنصب رئيس مجلس الوزراء الى ان تتم الموافقة البرلمانية على تشكيل الحكومة .

ورغم التحديد الدستوري لدور مجلس النواب في تشكيل الحكومة الا إن ذلك لم يمنع من تدخل الكتل السياسية الفائزة بالمقاعد النيابية من فرض ارادتها - بناءً على واقع التوافقات السياسية- على الكتلة النيابية الاكثر عدداً لتغيير مرشحها في حال لم يحض بالمقبولية السياسية رادين ذلك التدخل الى

(١) كما معمول به في بعض الانظمة البرلمانية كقيام رئيس الجمهورية بأجراء حل البرلمان والدعوة الى انتخابات جديدة. د.سيروان زهاوي، النظام البرلماني(دراسة مقارنة)، ط١، منشورات زين الحقوقية ، بيروت، ٢٠١٥ ، ص٢١٥

(٢) معنى (اخر) في اللغة هو خلاف الاول ، وايضا يأتي بمعنى الغير. مجد الدين محمد بن يعقوب الفيروزآبادي ، القاموس المحيط ، دار الحديث ، القاهرة ، ٢٠٠٨ ، ص٤١ .

ان النواب ما هم الا ممثلين عن الشعب والشعب هو مصدر السلطة وشرعيتها ، وان في ذلك تعريزا للوحدة الوطنية من خلال تقريب الآراء وتقليل الخلافات ، الامر الذي يمكن معه القول أن تسمية مرشح الحكومة الاتحادية امست في الواقع العملي السياسي ضمن التوافقات السياسية اكثر من كونها صلاحية ترشيح من الكتلة الفائزة او تكليف من رئيس الجمهورية وهذا ما يشكل مظهراً من مظاهر الديمقراطية التوافقية^(١).

ففي أول دورة برلمانية (٢٠٠٦-٢٠١٠) احبطت الكتل السياسية التي تمثل الكرد والعرب السنة عملية ترشيح السيد (أ.ع.ج) من كتلة الائتلاف العراقي الموحد لمنصب رئيس مجلس الوزراء في العام ٢٠٠٦^(٢) ، الامر الذي اضطر الكتلة المذكورة الى تقديم مرشح اخر مع مراعاة المدة الدستورية الممنوحة لرئيس الجمهورية (١٥ يوم من تاريخ انتخابه) للتكليف بتشكيل الحكومة مسابرا لمبدا التوافق السياسي الذي كان ولا يزال مهيمناً على مجمل العملية السياسية^(٣) وتم الاتفاق على ترشيح السيد (ن.ك.م) للمنصب المذكور كبديل عن رئيس التحالف الوطني السيد (أ.ع.ج) ، وتكرر الامر في الدورة الانتخابية الثالثة (٢٠١٤-٢٠١٨) عندما تم ترشيح زعيم قائمة دولة القانون (ن.ك.م) لشغل منصب رئيس مجلس الوزراء للمرة الثالثة على التوالي، فبالرغم من ان موضوع الولاية الثالثة لشغل منصب رئيس مجلس الوزراء لا تخالف نصوص الدستور ، الا إنها لم تلق استحسان الاغلبية في مجلس النواب لأسباب تعلقت برفض شخص المرشح لمنصب رئيس مجلس الوزراء اكثر من كونها متعلقة بعدم ملائمة مع مبادئ وقواعد الدستور النافذ^(٤) .

(١) ونجد تطبيق قريب لهذه العملية في الدستور اللبناني النافذ ، إذ تنص المادة (٥٣/ثانياً) منه ((يسمي رئيس الجمهورية رئيس الحكومة المكلف بالتشاور مع رئيس مجلس النواب استنادا الى استشارات نيابية ملزمة يطلعه رسمياً على نتائجها)) فالاستشارات النيابية تعد من المواضيع المتوافقة مع النظام البرلماني حيث تدور نقاشات بين رئيس الجمهورية اللبنانية ومجلس النواب لغرض الخروج بنتيجة توافقية حول تشكيل الحكومة الجديدة.

(٢) د.حسين عذاب السكيني، الموضوعات الخلافية في الدستور العراقي، ج٤، مطبعة الخدير، البصرة، ٢٠٠٩ ، ص٤٥.

(٣) د.حنان محمد القيسي، مجلس الوزراء العراقي(قراءة في دستور ٢٠٠٥)، مكتب السيسبان، بغداد، ٢٠١٤ ، ص٢٦.

(٤) وعلى ضوء ذلك النقص الدستوري ظهر في البرلمان مقترح قانون تحديد ولاية الرئاسات الثلاث (الجمهورية والنواب والوزراء) حيث لم يجوز تولي مناصب الرئاسات الثلاث من قبل الشخص نفسه لأكثر من ولايتين متتاليتين بموجب المادة (٣/ثانياً) من مقترح قانون تحديد مدة ولاية رئيس الجمهورية ورئيس مجلس النواب ورئيس مجلس الوزراء رقم (٨) لسنة ٢٠١٣ ، وقد لاق استحسان الغالبية من الكتل السياسية في مجلس النواب وبالنتيجة اقر مقترح القانون وصادق عليه برلماناً وتبع ذلك ان قام رئيس كتلة دولة القانون النيابية (خ. ع) بتاريخ ٢٠١٣/٢/١٠ بالطعن بعدم دستورية القانون امام المحكمة الاتحادية العليا على اساس ان الذي قدم هو مشروع قانون وليس مقترح قانون ليتضمن مواد مفصلة وليست مجرد فكرة حيث يجب ان يعد من قبل السلطة التنفيذية وليس السلطة التشريعية ، عليه اصدرت المحكمة قرارها (٥/اتحادية/٢٠١٣) المؤرخ ٢٠١٣/٣/١٢ برد الدعوى لعدم وجود قانون اصلا كونه لم يتم نشره بالجريدة الرسمية ، ولم يتوقف البرلمان على هذا الحد حتى تم اصدار القانون ونشره بجريدة الوقائع العراقية العدد (٤٢٧٣) بتاريخ ٢٠١٣/٤/٨ خلافاً للأصول التشريعية مما دفع

ثانياً : انتهاء مدة التشكيل المقررة دستورياً

نصت المادة (٧٦/ثالثاً) من الدستور النافذ على انه ((يُكلف رئيس الجمهورية، مرشحاً جديداً لرئاسة مجلس الوزراء، خلال خمسة عشر يوماً، عند إخفاق رئيس مجلس الوزراء المكلف في تشكيل الوزارة..)) ويفهم منه ان لرئيس الجمهورية المنتخب تكليف مرشح جديد لرئاسة الوزراء بدل المرشح الاول الذي اخفق في تشكيل الكابينة الحكومية خلال المدة الدستورية المحددة بثلاثين يوماً من تاريخ التكليف ، وبالتالي يكون رئيس الجمهورية مقيد باختيار مرشح جديد لرئاسة مجلس الوزراء وليس له تكرار ترشيح نفس الشخص مرة ثانية عند اخفاقه بتسمية اعضاء وزارته خلال المدة المحددة دستوريا ، واكتنف نص المادة الدستورية الغموض فيما يتعلق بصفة المرشح الثاني لمنصب رئاسة الحكومة في حال اخفاق الاول ، فلم تبين لنا المادة صراحة لزوم ان يكون المرشح من ذات الكتلة النيابية الاكثر عددا او من الكتلة النيابية التي حازت على المرتبة الثانية ، وقد يبدو للوهلة الاولى ان اختيار المرشح الثاني يقع ضمن سلطة اختيار رئيس الجمهورية نفسه وذلك لأطلاق النص الوارد في الفقرة اعلاه دون قيد او شرط .

الا إن التمعن في المادة (٧٦/اولاً) من الدستور النافذ يعكس لنا ان صلاحية رئيس الجمهورية في تكليف المرشح لرئاسة مجلس الوزراء مقيد بمرشح الكتلة النيابية الاكثر عدداً ووفقاً للطريقة التي رسمها الدستور النافذ من خلال تداول السلطة بالوسائل الديمقراطية ، وان احقية ترشيح الكتلة النيابية الاكثر عددا لمن يشغل منصب رئيس مجلس الوزراء ما هي الا نتيجة توافر إرادة اكبر عدد من ممثلي الشعب الفائزين بالانتخابات التشريعية باعتبار ان إرادة الشعب هي مصدر السلطات^(١) .

الا إن نطاق هذا النص الدستوري وان كان يشمل حالة عدم اكتمال التشكيلة الوزارية ضمن المدة الدستورية المحددة ، الا إنه لا ينص صراحة على تولية جميع الوزارات اصالة ، إذ يمكن توليه بعضها وكالة على أن يتم حسم موضوعها لاحقاً ولو بعد انتهاء المدة الدستورية المحددة لتشكيل الحكومة ، وكذلك ليس بالضرورة ان يكون منح الثقة البرلمانية لأعضاء الحكومة دفعة واحدة فيمكن ان تكون على شكل دفعات ضمن المدة المحددة دستورياً التي لا تتجاوز مدة الثلاثين يوماً ، حيث لا يمنع

المعارضين له الى الطعن به مرة اخرى وهذه المرة من قبل رئيس مجلس الوزراء وانتهت هذه الازمة التشريعية الى اصدار المحكمة الاتحادية العليا قرارها رقم (٦٤/اتحادية/٢٠١٣) المؤرخ ٢٠١٣/٨/٢٦ بعدم دستورية القانون وإلغاءه. ينظر قراري المحكمة الاتحادية العليا المرقمين (٥/اتحادية/٢٠١٣) المؤرخ ٢٠١٣/٣/١٢ و (٦٤/اتحادية/٢٠١٣) المؤرخ ٢٠١٣/٨/٢٦.
(١) تنظر المادة (٥) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

رئيس مجلس الوزراء من ان يسمى اعضاء وزارته وكالة او اصالة مع امكانية ان تكون موافقة مجلس النواب خارج المدة الدستورية المذكورة كون المدة اتت مقبده لرئيس مجلس الوزراء وليس لمجلس النواب. ولقد شهد الواقع العملي مثلاً على ذلك عند تشكيل الحكومة الثانية (٢٠١٠-٢٠١٤) ، إذ بقيت التشكيلة الحكومية دون تسمية لبعض وزاراتها (الداخلية والدفاع والامن الوطني) ، حيث تم توليها وكالة لغاية تسمية الوزراء ومنحهم ثقة البرلمان ، وهذا ما اكدته المحكمة الاتحادية العليا بقرارها التفسيري^(١) الذي صدر بناءً على طلب مجلس النواب ، والذي جاء فيه (لا وجوب على رئيس الوزراء تسمية اعضاء وزارته جميعهم خلال المدة المنصوص عليها في المادة ٧٦/ثانياً من الدستور ويجوز له تأخير تسمية بعضهم على ان تشغل المناصب الوزارية التي لم يسم لها وزير بصورة مستقلة من رئيس الوزراء نفسه او احد الوزراء وكالة لحين تعيين الوزير الاصيل بعد ترشيحه من رئيس الوزراء وموافقة مجلس النواب ولو تم ذلك بعد فوات المدة المنصوص عليها....).

ولقد تكررت عملية تأجيل تسمية بعض الوزراء في عهد الحكومة الثالثة (٢٠١٤-٢٠١٨) بالنسبة الى وزارتي الداخلية والدفاع، حيث استكمل تسمية وزراءها في وقت لاحق من منح البرلمان الثقة للحكومة المشكلة^(٢)، ويفهم من ذلك ان على رئيس الوزراء المكلف ان يهيئ عدد من اسماء المرشحين لشغل المناصب الوزارية خلال المدة الدستورية سواء اكانت اصالة ام وكالة ولو كان ذلك على شكل دفعات لغاية اخر يوم في المدة الدستورية الممنوحة له .

وقد انتقد توجه المحكمة هذا واعتبر تحايلاً على النص وتفسيراً في غير محله كون النص الدستوري اشار صراحة الى وجوب عرض اسماء المرشحين لتولي المناصب الوزارية دون أي استثناء يذكر^(٣)، ويرى الباحث ان قرار المحكمة ذو ابعاد سياسية بالقدر الاكبر كونه جاء حلاً لازمة سياسية سببها تحديد اسماء من يشغل الوزارات الامنية والتي كانت تهدد تشكيل الحكومة المرتقبة بسبب عدم اتفاق الكتل السياسية على من يشغلها من ناحية ، فضلاً عن تحقيق انسجام مجلس الوزراء باعتباره مؤسسة جماعية تضامنية من خلال فسح المجال لرئيسها لغرض اختيار الانسب كونه يتحمل الاثار المترتبة على اخفاق وزراء حكومته من ناحية اخرى .

(١) ينظر القرار رقم (٩٣/ اتحادية /٢٠١٠) الصادر عن المحكمة الاتحادية العليا بتاريخ ١٢/١٢/٢٠١٠ .
(٢) د.احمد عبد الامير الانباري ، حكومة الدكتور حيدر العبادي(تحديات الاصلاح والفرص المتاحة) ، مجلة دراسات دولية ، مركز الدراسات الاستراتيجية والدولية / جامعة بغداد ، ٢٠١٧ ، العدد ٦٩ ، ص ٦٩ .
(٣) د.علي يوسف الشكري و د. محمد علي الناصري و محمود الطائي ، دراسات حول الدستور العراقي ، ط ١ ، مؤسسه افق للدراسات والابحاث العراقية ، العراق ، ٢٠٠٨ ، ص ٣٣٨ .

المطلب الثاني

دور مجلس النواب في معالجة خلو منصب رئيس مجلس الوزراء

ان رئيس مجلس الوزراء هو المسؤول التنفيذي المباشر عن السياسة العامة للدولة بالإضافة الى قيادة القوات المسلحة وادارة مجلس الوزراء^(١)، وبالتالي يعد منصبه الشريان الحيوي لاستمرارية سير المرافق العامة ورسم السياسة العامة وحماية الدولة ، عليه يعد شغور منصب رئيس مجلس الوزراء بمثابة تهديد حقيقي للاستقرار السياسي والاداري والامن ، مما يوجب ايجاد الحلول الدستورية والقانونية لضمان عدم خلو منصبه لما فيه من تعطيل لمرافق الدولة ومصالحها القومية.

وتقسم حالات خلو منصب رئيس مجلس الوزراء الى ذات التقسيم الذي سبق ذكره عند خلو منصب رئيس الجمهورية ، وهما الخلو المؤقت والخلو الدائم ، كما يبرز دور مجلس النواب في حالة الخلو الدائم اكثر منه في حالة الخلو المؤقت ، وذلك لوجود منصب نائب رئيس مجلس الوزراء الذي يحل محل رئيس مجلس الوزراء في حالات الخلو المؤقت والتي عبر عنها المُشَرِّع بمصطلح (الغياب) في النظام الداخلي لمجلس الوزراء ، خلافاً لحالة عدم وجود نائب له ، او حدوث خلو دائم في منصبه والتي عبر عنها المُشَرِّع الدستوري بتعبير (لأي سبب كان) في دستور ٢٠٠٥ .

أما من حيث جهة تقرير الخلو في منصب رئيس مجلس الوزراء فيضطلع مجلس النواب بهذه المسؤولية على غرار ما وضعناه سابقاً في حالة خلو منصب رئيس الجمهورية ، وذلك لعدم نص دستور ٢٠٠٥ النافذ على الجهة المخولة بذلك صراحة .

لذا سنتعرض في هذا المطلب لدور مجلس النواب في معالجة خلو منصب رئيس مجلس الوزراء ، وذلك من خلال بيان الجهة المختصة بالحلول محل رئيس مجلس الوزراء عند خلو منصبه وذلك في الفرع الاول ، أما في الفرع الثاني فسننتظر الى دراسة حالات الخلو بمنصب رئيس مجلس الوزراء وسبل معالجتها .

(١) تنظر المادة (٧٨) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .

الفرع الاول

جهة الحل محل رئيس مجلس الوزراء عند خلو منصبه

ان منصب رئيس مجلس الوزراء هو من اهم المناصب واكثرها فاعلية في الانظمة البرلمانية وان مجرد غياب رئيس المجلس عن اداء مهامه يترتب عليه ارباك كبير في العملية السياسية برمتها ، لذا كان لزاماً أن تهتم الدساتير والتشريعات القانونية بإيجاد الحلول لمعالجة خلو المنصب خصوصاً المؤقت منه لاحتمالية حدوثه اثناء مدة ولاية رئيس مجلس الوزراء ، إذ يحل نائب رئيس مجلس الوزراء محل رئيس مجلس الوزراء عند غيابه ، وفي حال ان صادف عدم وجود نائب لرئيس مجلس الوزراء ، او خلو منصبه لأي سبب اخر غير الغياب عندها يحل رئيس الجمهورية محل رئيس مجلس الوزراء حتى يتم تكليف مرشح اخر بتشكيل الوزارة ، وعلى ضوء ذلك سنقسم هذا الفرع الى الاتي :

اولاً : حلول نائب رئيس مجلس الوزراء

ان النظام الداخلي لمجلس الوزراء بين لنا المركز القانوني لنائب رئيس مجلس الوزراء، حيث تضمن ان من صلاحيات رئيس مجلس الوزراء عند غيابه ان يخول احد نوابه برئاسة اجتماعات مجلس الوزراء وادارته^(١) علماً ان نواب رئيس مجلس الوزراء باعتبارهم اعضاء في مجلس الوزراء^(٢) لهم صلاحية التصويت^(٣) على المواضيع المعروضة في جدول الاعمال وبالتالي المشاركة في اتخاذ قرارات المجلس عند اجتماعاته الاسبوعية او الاستثنائية^(٤)، ويكون لنواب رئيس مجلس الوزراء الصلاحيات المعقودة لرئيس مجلس الوزراء عند ادارة اجتماع المجلس.

كذلك اعطى النظام الداخلي المذكور لرئيس مجلس الوزراء صلاحية تكليف احد نوابه بالحلول

محل أي وزير خلا منصبه خلواً مؤقتاً للقيام بمهامه^(٥)، كما يبرز في النظام الداخلي لمجلس الوزراء الاهتمام بمكانة نواب رئيس مجلس الوزراء عن بقية اعضاء المجلس ، حيث يستثنون عن الوزراء

(١) تنظر المادة (٣) من النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم (٨) لسنة ٢٠١٤ .
(٢) تنظر المادة (١/١) من النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم (٨) لسنة ٢٠١٤ ، وكذلك المادة (١/١) من النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم (٢) لسنة ٢٠١٩ ، والتي تنص على ان ((يتألف المجلس من رئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء بعد تأديتهم اليمين الدستورية ...)).
(٣) تنظر المادة (٥/٣) من النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم (٨) لسنة ٢٠١٤ ، والتي تنص على انه ((ليس لمن يحضر اجتماعات المجلس من غير اعضائه الحق بالتصويت)).
(٤) تنظر المادة (٤) من النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم (٨) لسنة ٢٠١٤ .
(٥) تنظر المادة (١٧/٢) من النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم (٨) لسنة ٢٠١٤ .

بالاطلاع على اوليات المسائل التي تتطلب السرية عند درجها في جدول اعمال جلسة انعقاد مجلس الوزراء^(١).

علماً ان عملية اختيار نائب رئيس مجلس الوزراء تمر بذات المراحل الخاصة بتعيين اعضاء مجلس الوزراء من خلال اختيار رئيس مجلس الوزراء اسماء نوابه وعرضها على مجلس النواب للموافقة عليها ، وفي حالة الموافقة يتم اصدار مرسوم جمهوري بتعيينهم من قبل رئيس الجمهورية . ولم يبين الدستور النافذ الشروط الواجب توافرها في نائب رئيس مجلس الوزراء صراحة او ضمناً ، بينما نجده في مواضع اخرى قد راعى تحديد شروط معظم المناصب السيادية في الدولة ، ونتفق مع الراي القائل بجعل شروط تكليف نواب رئيس مجلس الوزراء هي ذات الشروط الواجب توافرها في رئيس مجلس الوزراء مستنديين في ذلك الى المادة (٧٧/اولاً) من الدستور التي جعلت شروط رئيس مجلس الوزراء هي ذات شروط رئيس الجمهورية^(٢) واكد ذلك قانون نواب رئيس الجمهورية النافذ^(٣).

هذا وقد اعطى النظام الداخلي لمجلس الوزراء في الدورة الثالثة (٢٠١٤ - ٢٠١٨) لرئيس مجلس الوزراء الحق في تحويل نوابه ترؤس اجتماعات مجلس الوزراء^(٤) عند غيابه ، وقد راعى النظام الداخلي لمجلس الوزراء في الدورة الرابعة (٢٠١٨ - ولغاية الان) احتماليه عدم وجود نائب لرئيس مجلس الوزراء ، حيث ألحق الوزراء بنواب رئيس مجلس الوزراء في نطاق من يحق لرئيس مجلس الوزراء تخويله ادارة اجتماعات المجلس عند غيابه^(٥) .

ونرى ان المُشَرَّع الدستوري لم ينظم منصب نائب رئيس مجلس الوزراء من حيث العدد وجهة الاختيار ، واقتصر الإشارة في الأحكام الانتقالية في المادة (١٣٩) من الدستور النافذ على ان يكون لرئيس مجلس الوزراء نائبين فقط ولفترة مؤقتة حددت بالدورة الانتخابية الأولى تاركاً مسألة تنظيمه الى التشريعات القانونية^(٦) ، حيث اشار اليه النظام الداخلي لمجلس الوزراء كما ذكرنا ، وربما يرجع السبب وراء هذا التوجه الى خطورة واهمية المرحلة الاولى لتطبيق الدستور الجديد إلى جانب كثرة

(١) تنظر المادة (٦/ثانياً) من النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم (٨) لسنة ٢٠١٤ .
(٢) د.مصدق عادل طالب ، نائب رئيس مجلس الوزراء في النظام السياسي(دراسة تحليلية مقارنة) ، ط ١ ، مكتبة السنهوري ، بغداد ، ٢٠١٤ ، ص ٦٠ .
(٣) المادة (٢) من قانون نواب رئيس الجمهورية رقم (١) لسنة ٢٠١١ ، والتي تنص على ان ((يشترط في نائب رئيس الجمهورية ما يشترط في رئيس الجمهورية طبقاً لإحكام المادة ٦٨ البند الثالث من المادة ١٣٥ من الدستور وان يكون حاصلًا على الشهادة الجامعية او ما يعادلها)).
(٤) تنظر المادة (٣) من النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم (٨) لسنة ٢٠١٤ .
(٥) تنظر المادة (٣) من النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم (٢) لسنة ٢٠١٩ .
(٦) اكد ذلك قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (١١١/اتحادية/٢٠١٣) الصادر بتاريخ ٢٥/٢/٢٠١٤ .

المسؤوليات الملقاة على عاتق رئيس مجلس الوزراء ، ويبدو ايضاً ان المُشَرَّع الدستوري لم يرد ان يكون لمنصب نائب رئيس مجلس الوزراء اي مستقبل في الدورات الانتخابية التي تلي الدورة الاولى ، والتي يمكن تبريرها بالرغبة في ارضاء المكونات السياسية الرئيسية وكسب ثقتهم للمشاركة في العملية السياسية في بداية نفاذ الدستور الجديد ، وهو ما يرجحه الباحث من خلال توزيع المناصب السيادية بين الكتل السياسية الكبيرة في مجلس النواب خصوصاً ان مرحلة الحكومة الانتقالية السابقة على نفاذ الدستور قد شهدت هكذا توجه.

هذا وقد القى نظام المحاصصة الذي اعتمد في تشكيل الحكومات السابقة بظلاله على منصب نائب رئيس المجلس لكي يزيده من نائبين في الدورة الانتخابية الاولى (٢٠٠٦-٢٠١٠) الى ثلاثة في الدورة الثانية (٢٠١٠-٢٠١٤) ، ويرجع سبب ذلك لعدم وجود نص دستوري يحدد عدد نواب رئيس مجلس الوزراء ، إذ وزع النظام الداخلي لمجلس الوزراء على نواب رئيس مجلس الوزراء جزء من مهامه في رئاسة شؤون احدى اللجان القطاعية في مجالات ثلاث وهي (الطاقة ، والخدمات ، والاقتصاد)^(١) ، أما في الدورة الرابعة (٢٠١٨- ولغاية الان) فقد نص النظام الداخلي لمجلس الوزراء على حق رئيس مجلس الوزراء في ان ينيب احد نوابه لرئاسة اجتماع احد المجالس الوزارية الاربعة وهي (الطاقة ، والاقتصاد ، والخدمات الاجتماعية ، والتنمية البشرية)^(٢) ، حيث يفهم من ذلك ان عدد نواب رئيس مجلس الوزراء ترك تقديره الى ارادة رئيس مجلس الوزراء وما يتطلبه برنامج الوزارى^(٣) والمهام المناطة به ، سواء ضمت التشكيلة الحكومية نواباً له من عدمه^(٤).

وهكذا لا نجد دوراً حقيقياً لمجلس النواب في حالة الخلو المؤقت في منصب رئيس مجلس الوزراء ، كون النظام الداخلي لمجلس الوزراء عالج ذلك الموضوع بأن سمح لرئيس المجلس ان يختار نوابه في الدورة الانتخابية ، ويمكن له ان يحدد ادهم ليقوم بمهامه الدستورية خلال غيابه المؤقت ، وقد اثبت الواقع العملي ان الحكومات اللاحقة للدورة الانتخابية الاولى شهدت الاخذ بتعددية نواب رئيس مجلس الوزراء حتى منتصف الدورة الانتخابية الثالثة (٢٠١٤-٢٠١٨)^(٥) ، حيث قام رئيس مجلس

(١) تنظر المادة (٢١/أ) من النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم (٨) لسنة ٢٠١٤ (الملغى) .

(٢) تنظر المادة (٢٠/أ) من النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم (٢) لسنة ٢٠١٩ النافذ .

(٣) ينظر قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٢٤/اتحادية/٢٠١١) الصادر بتاريخ ٢٠١١/٥/١٦ .

(٤) د.محمد طه حسين الحسيني ، اختصاص البرلمان في المسائلة الجزائية (دراسة مقارنة) ، ط١ ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، ٢٠١٦ ، ص١٢٨ .

(٥) صدر بذلك أمر ديواني رقم (٥٢٧) بإحالة نواب رئيس مجلس الوزراء إلى التقاعد ، وتم نشره في جريدة الوقائع العراقية بالرقم (٤٤٠٤) في ٥/٩/٢٠١٦ .

الوزراء بإلغاء منصب نائب رئيس مجلس الوزراء بموجب خطة التقشف المالي والتحسينات السياسية التي اعتمدها الحكومة حينها ، وكذلك تكرر الامر في بداية الدورة الانتخابية الرابعة (٢٠١٨- ولغاية كتابة البحث) إذ صرح رئيس مجلس الوزراء أمام مجلس النواب في بداية تكليفه بالمنصب عدم تكليف أي شخص بمنصب نائب رئيس مجلس الوزراء ترشيحاً للجهاز الحكومي والاكتفاء بتكليف بعض وزراء المجلس للقيام بدور نوابه^(١)، وهذا التوجه ليس بغريب في الدول البرلمانية المعاصرة^(٢) .

ثانياً: حلول رئيس الجمهورية

إن الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ النافذ اتجه عند معالجته لخلو منصب رئيس مجلس الوزراء اتجاهاً مغايراً لما سارت عليه معظم دساتير الانظمة البرلمانية^(٣)، إذ اشارت بعض تلك الدساتير صراحة الى عدم جواز الازدواجية في الجمع بين رأسي السلطة التنفيذية^(٤).

فقد اشار المُشرِّع الدستوري الى حلول رئيس الجمهورية محل رئيس مجلس الوزراء عند خلو منصبه لأي سبب كان وذلك في المادة (٨١/اولاً) من الدستور النافذ ، ويفسر توجه المُشرِّع الدستوري في اتخاذه هذا الموقف قياساً على ما اتبعه في النص على احلال رئيس مجلس النواب محل رئيس الجمهورية عند خلو منصبه إن لم يكن له نائباً^(٥)، وكذلك على اساس إن اسناد المنصب عند خلوه يكون لذات الجهة التي تتولى اختيار من يشغله ، وقياساً على ان رئيس الجمهورية هو من يتولى تكليف رئيس مجلس الوزراء وفقاً للمادة (٧٦/اولاً) من الدستور ، لذا يقع على عاتقه مسؤولية الحلول محله عند خلو منصبه خصوصاً ان الدستور لم يشترط وجوب ان يكون لرئيس مجلس الوزراء نائباً الا في الدورة الانتخابية الاولى ، اضافة الى كون المنصبين اعلاه يتبعان ذات السلطة التنفيذية مما يعني احترام مبدأ الفصل بين السلطات الذي اخذت به المادة(٤٧) من الدستور .

(١) محضر جلسة مجلس النواب رقم (٩) بتاريخ ٢٤/١٠/٢٠١٨ المصادف ليوم الاربعاء ، الموقع الالكتروني الرسمي لمجلس النواب العراقي، <http://ar.parliament.iq/2018/10/24/> ، تاريخ الزيارة ٢٠١٩/٣/١٨ .

(٢) المادة (٦٨/اولاً) من دستور المانيا الاتحادية ١٩٤٩ ، تنص على ان ((يعين المستشار الاتحادي أحد الوزراء الاتحاديين نائباً له)).

(٣) مثال ذلك المادة(٥٩) من دستور دولة الامارات العربية النافذ ، تنص ((...يمارس أحد نواب رئيس الوزراء جميع سلطات الرئيس عند غيابه لأي سبب من الأسباب بتكليف من رئيس الاتحاد بناءً على توصية رئيس مجلس الوزراء)).

(٤) مثال ذلك المادة (٥٥/اولاً) من دستور المانيا الاتحادية النافذ ١٩٤٩ والتي نصها ((لا يجوز للرئيس الاتحادي أن يكون عضواً في الحكومة أو في أي هيئة تشريعية على صعيد الاتحاد أو على صعيد الولايات)).

(٥) تنظر المادة (٧٥/رابعاً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .

ويؤخذ على توجه المُشرِّع الدستوري في موضوع حلول رئيس الجمهورية محل رئيس مجلس الوزراء مخالفته لأحدى أهم القواعد التي اخذ بها الدستور إلا وهي ثنائية السلطة التنفيذية وفقاً لما قرره المادة (٦٦) من الدستور ، وبالتالي يكون الجمع بين المنصبين ولو لفترة مؤقتة مخالفة لتلك القاعدة الدستورية والتي على أساسها شرعت العديد من النصوص الهامة التي تتطلب موافقة طرفي السلطة التنفيذية وتنظيم الامور المشتركة بينهما مثل طلب إعلان الحرب والطوارئ الوارد في المادة (٦١/تاسعا/أ) من الدستور النافذ ، وطلب حل مجلس النواب بموجب المادة (٦٤/اولا) من الدستور ، واصدار العفو الخاص ومنح الاوسمة والنياشين بموجب المادة (٧٣/اولا وخامسا) من الدستور ، وكذلك طلب تعديل الدستور بالمادة (١٢٦/اولاً) من الدستور ، بالإضافة الى إن الجمع بين مناصبي السلطة التنفيذية يتعارض مع طبيعة الدور التحكيمي الذي يضطلع به رئيس الجمهورية بين مجلس الوزراء ومجلس النواب^(١).

وبالرغم من قصر فترة حلول رئيس الجمهورية محل رئيس مجلس الوزراء حتى تكليف مرشح اخر لتشكيل الحكومة خلال مدة اقصاها خمسة عشر يوماً طبقاً للمادة (٨١) من الدستور النافذ ، إلا إن الدستور قيد رئيس الجمهورية بأن يكلف مرشح الكتلة النيابية الاكثر عدداً الذي غالباً ما يتأخر موضوع تحديد المرشح لشغل منصب رئيس مجلس الوزراء من قبل الكتلة النيابية الفائزة ، إذ كثيراً ما تختلف مكونات الكتلة البرلمانية في تحديد شخص المرشح لأسباب متعلقة بالاستحقاق الانتخابي والتوافقات الداخلية بينها ، لذا نجد ان الموضوع قد يتجاوز إرادة رئيس الجمهورية لاعتماده على جهة اخرى مما يؤدي الى عدم احترام المدد الدستورية ، وهذا ما أثبتته التجارب السابقة في تشكيل الحكومة ، مما يضطر رئيس الجمهورية البقاء في منصب رئيس الحكومة لفترة اطول مما حدده الدستور ، خصوصاً ان الدستور لم يرتب على مخالفة تلك المدة أي اثر دستوري او قانوني.

وتبعاً لذلك يفضل الابتعاد عن تكليف رئيس الجمهورية في منصب رئيس مجلس الوزراء قدر الامكان حفاظاً على مبدأ ثنائية السلطة التنفيذية ، وذلك بما لا يتعارض مع نصوص الدستور من خلال تنظيم ومعالجة اسباب الخلو بشكل كافٍ يغني عن تطبيق النص الدستوري (٨١/اولاً) خصوصاً انه لم يحدد الاسباب صراحة وجعلها مفتوحة (لأي سبب كان) على اعتبار ان هذا التعبير يمكن ان يشمل اسباب الخلو كافة الدائمة والمؤقتة منها ما لم يتم تنظيم مادة قانونية لاحداها بشكل خاص .

(١) ياسين عيد الامير طعمة ، النظام البرلماني في ظل دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ ، قسم العلوم السياسية ، معهد العلمين للدراسات العليا ، ٢٠١٦ ، ص٨٤ .

وكان من الانسب دستورياً ان يقرر المُشَرِّع عند خلو منصب رئيس مجلس الوزراء ان يحل محله نائب رئيس مجلس الوزراء ^(١)، أو أن يحل محله احد الوزراء ان لم يكن له نائباً ^(٢)، على ان يتم تكليفه بصورة مؤقتة لحين اختيار رئيس مجلس وزراء جديد ، ويمكن ان يكون تكليف الوزير بمنصب رئيس مجلس الوزراء بقرار سابق لحالة الخلو صادر عن رئيس مجلس الوزراء ، او بقرار لاحق لحالة الخلو صادر عن رئيس الجمهورية ^(٣)، ويكون بموافقة برلمانية في كلا الحالتين .

الفرع الثاني

معالجة مجلس النواب خلو منصب رئيس مجلس الوزراء

سبق وان بينا في الفصل الاول عند التعرض إلى موضوع خلو منصب رئيس الجمهورية ، تقسيم الخلو حسب معيار المدة الزمنية الى خلو مؤقت وخلو دائم ، ولذات الاسباب التي يمكن ان يتعرض لها من يشغل منصب رئيس مجلس الوزراء اثناء فترة ولايته .

ويمكن الاختلاف في طرق التعامل مع تلك الحالات وكيفية معالجتها ، وحيث ان الخلو المؤقت في منصب رئيس مجلس الوزراء معالج مبدئياً بحلول نائبه او احد وزراء المجلس محله كما بينا ذلك في الفرع السابق ، فأما ما يهمنا الان هو التركيز على حالات الخلو الدائم في منصب رئيس مجلس الوزراء وكيفية معالجتها ، وهذا ما سنتعرض اليه في هذا الفرع .

(١) المتعارف عليه ان الاساس من وجود منصب نائب رئيس مجلس الوزراء هو ليحل محل رئيس مجلس الوزراء عند خلوه. د.احمد زكي بدوي ، معجم المصطلحات السياسية والدولية ، دار الكتاب المصري ، القاهرة ، ٢٠٠٤ ، ص٨٥.

(٢) المادة (٢٠٠) من دستور النمسا النافذ لسنة ١٩٢٠ تنص على ان ((يحق لنائب المستشار أن ينوب عن المستشار الاتحادي في مجال صلاحياته بأكملها .وإذا حال حائل دون اضطلاع المستشار الاتحادي، ونائب المستشار الاتحادي سوياً بمسؤولياتهما، فإن الموظف الأعلى رتبة - أو الأكبر سناً في حالة المساواة في المرتبة -من بين كبار أعضاء الحكومة الاتحادية ممن لم يحل حائل دون تمكنه من أداء واجباته، سوف ينوب عن المستشار الاتحادي)).

(٣) وهذا ما اخذ به دستور ارمينيا النافذ لسنة ١٩٩٥ في المادة (٨٥) منه والتي تنص على انه ((بناء على توصية من رئيس الوزراء يجوز تعيين احد الوزراء كنائب رئيس الوزراء من قبل رئيس الجمهورية ويحل محل رئيس الوزراء عند غيابه او غيابها)).

أولاً : معالجة الخلو الدائم الحاصل بإرادة البرلمان

يبرز دور مجلس النواب هنا في استخدامه لصلاحيه إقالة رئيس مجلس الوزراء ، والتي تعد من اهم واخطر اسباب الخلو الدائم في منصب رئيس مجلس الوزراء ، فهي بالأساس ترجع الى سحب الثقة عن رئيس مجلس الوزراء بعد تحريك مسؤوليته وثبوت تقصيره او مخالفته باستخدام ادوات الرقابة البرلمانية من قبل مجلس النواب ^(١) ، وبالتالي ينطبق عليها تعبير الخلو الحاصل بإرادة البرلمان.

وان اجراء تحريك المسؤولية السياسية لرئيس مجلس الوزراء يكون أمّا بناءً على (طلب رئاسي) مقدم من قبل رئيس الجمهورية بموجب المادة (٦١/٦١/ثامناً/ب/١) من الدستور النافذ ، او بناءً على (طلب برلماني) مقدم من خمس اعضاء مجلس النواب بموجب المادة(٦١/٦١/ثامناً/ب/٢) من الدستور النافذ.

ومن المنطق أن يترتب على ثبوت المسؤولية السياسية لرئيس مجلس الوزراء حرمانه من مهام الوظيفة السياسية ، إذ تترتب اثارها غالباً بعد مساءلة رئيس مجلس الوزراء عن اعمال تقع منه او تنسب اليه سواء تعلقت بشخصه (تسمى بالمسؤولية الشخصية او الفردية)، او قد تتعلق بأحد اعضاء وزارته (تسمى بالمسؤولية التضامنية او الجماعية) ، على ان يشترط لإقرارها أن يتم إعلان رئيس مجلس الوزراء تضامنه مع الوزير المعني فيما يتعلق بالسياسة التي تتبعها الوزارة المعنية قبل اقتراح مجلس النواب على سحب الثقة من الوزير ^(٢) أو أن تكون تلك الاعمال صادرة عن الوزير او موظفي الوزارة تنفيذاً لقرارات مجلس الوزراء.

وقد اشترط الدستور النافذ لممارسة رئيس واعضاء الحكومة لواجباتهم الدستورية اقترانها بموافقة مجلس النواب من خلال منحهم الثقة ، فلا يمكن ان يكتسب عمل الحكومة الشرعية عند حجب الثقة عنها ابتداءً او سحب الثقة عنها اثناء مدة ولايتها ، وبالتالي فان سحب الثقة يترتب عليه ازالة ثقة ممثلي الشعب عن اعمال الحكومة ورفع الشرعية عنها مباشرة من تاريخ التصويت البرلماني بالموافقة على ذلك ، لذا يمكن القول ان عملية منح السلطة وسحبها موكلة بذات الجهة والمتمثل بمجلس النواب ، ويشترط في سحب الثقة البرلمانية عن رئيس مجلس الوزراء ان تكون بالاغلبية المطلقة لعدد اعضاء مجلس النواب ، ولا يشترط العلانية في عملية التصويت على سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء ان

(١) د.عصام الدبس ، النظم السياسية (السلطة التشريعية) ، ج٣ ، ط١ ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، ٢٠١١ ، ص٧٢.

(٢) د. إبراهيم عبد العزيز شيجا، وضع السلطة التنفيذية في الانظمة السياسية المعاصرة ،(دراسة تحليلية) ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، ٢٠٠٦ ، ص٦١.

كان في اجرائه بهذه الوسيلة ما يضر بالمصلحة العامة^(١).

ويترتب على ذلك ان يعد رئيس مجلس الوزراء مستقياً عند سحب الثقة عنه ، ويشمل القرار اعضاء مجلسه طبقاً للمادة (٦١/ثامنا/ج) من الدستور ، وبالتالي نجد ان النصوص الدستورية جعلت من مجلس النواب صاحب القرار في ابقاء الحكومة او سحب الثقة عنها ، ويشترط في طلب البرلمان الخاص بسحب الثقة عن الحكومة ان يكون مسبوقاً بأقوى ادوات الرقابة البرلمانية وهو الاستجواب ، وعلى ان لا يتم اصدار القرار النهائي في الطلب الا بعد مرور سبعة ايام من تأريخ تقديمه للمجلس على الاقل وذلك طبقاً للمادة (٦١/ثامنا/ب) من الدستور النافذ، حيث جاء اشتراط الدستور النافذ مضي مدة سبعة ايام ابتداءً من تاريخ تقديم طلب سحب الثقة وحتى موعد مناقشته والتصويت عليه بهدف افساح المجال لأعضاء مجلس النواب للتشاور وتوحيد الموقف وصولاً الى رأي الاغلبية سواء كانت بسحب الثقة او تجديدها لرئيس مجلس الوزراء^(٢).

وطبقاً للمادة (٩٣/سادساً) من الدستور والتي نصت على جعل جهة الفصل في الاتهامات لأعضاء السلطة التنفيذية (رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء والوزراء) جهة واحدة وهي المحكمة الاتحادية العليا، وان المادة (٦١/سادساً/ب) من الدستور نصت على المسوغات الدستورية لتحريك مسؤولية رئيس الجمهورية وهي (الحنث باليمين الدستورية، انتهاك الدستور، الخيانة العظمى) وحيث ان الدستور لم يرد فيه ما ينص على مسوغات تحريك المسؤولية الجزائية لرئيس مجلس الوزراء ، وبالتالي يفهم ان النطاق الموضوعي للجرائم المسائل عنها هو ذاته بالنسبة لجميع اعضاء السلطة التنفيذية الاتحادية ، وهنالك راي يذهب الى عدم الاختلاف في طبيعة الجرائم المذكورة^(٣) ان كانت ارتكبت من قبل رئيس الجمهورية او رئيس مجلس الوزراء او الوزراء او حتى كبار موظفي الدولة ، إذ تبقى الجريمة واحدة وان اختلفت صفة من ارتكبتها ، وان الاختلاف يقع في درجة جسامة الفعل المرتكب وحجم

(١) يمكن استخدام وسيلة التصويت السري وذلك بقرار من رئيس مجلس النواب شرط ان لا يعترض عليه الاغلبية في مجلس النواب وكذلك لا يشترط اسلوب معين لأجراء التصويت فيمكن ان يتم اجراءه الكترونياً او ورقياً او حتى تقليدياً برفع الايدي وذلك حسب الحاجة والظروف الانية ان كانت تتطلب السرعة بالإجراءات والتي يقرها رئيس مجلس النواب ونائبه بشرط عدم اعتراض اغلبية النواب. ينظر قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٦٨/اتحادية/٢٠١٦) الصادر بتاريخ ١٠/١٠/٢٠١٦.

(٢) غانم عبد دهش الشباني ، تنظيم الاختصاصات الدستورية في نظام الثنائية البرلمانية (دراسة مقارنة) ، اطروحة دكتوراه ، كلية القانون ، جامعة بابل ، ٢٠١٥ ، ص ٢٩٠.

(٣) د.مصدق عادل طالب ، محاكمة رئيس واعضاء السلطة التنفيذية (دراسة مقارنة) ، ط ١ ، دار السنهوري ، بغداد ، ٢٠١٥ ، ص ٤٢٥.

المسؤولية الملقاة على عاتق المسؤول ، لذلك لا يمنع من انطباقها على بقية اعضاء السلطة التنفيذية وعدم اقتصارها على رئيس الجمهورية .

ولا يشترط في المسؤولية السياسية لرئيس مجلس الوزراء ان تقع في حالة ارتكاب المخالفات الدستورية والقانونية فحسب ، بل يمكن ان تتحقق في حالة الاعمال التي يتعذر تكييفها بالنصوص القانونية على انها اخطاء قانونية ، وتنشأ في الغالب عن السياسة العامة للحكومة والتي يتحقق من انها لا تتناسب مع المصالح العليا للبلد ، وذلك يرجع الى تقدير جهة المساءلة المتمثلة بالبرلمان^(١).

هذا ولا تختلف اجراءات مجلس النواب في معالجة الشغور الحاصل في منصب رئيس مجلس الوزراء نتيجة إعفائه من منصبه بالاغلبية المطلقة لعدد اعضاء المجلس عمّا رسمته المادة (٧٦) من الدستور النافذ من حيث اختيار مرشح جديد لمنصب رئيس مجلس الوزراء ، وان يقوم الاخير باختيار اعضاء حكومته التي يجب ان يوافق عليها مجلس النواب بالالية المعتمدة عند تشكيل الحكومة في الظروف العادية ، وذلك بغض النظر عن كون طلب سحب الثقة الموافق عليه برلمانياً مقدماً من قبل رئيس الجمهورية او خمس عدد اعضاء مجلس النواب .

ويثار التساؤل هنا عن مدى بقاء رئيس مجلس الوزراء على رأس الحكومة خصوصاً بعد إعفائه من منصبه لاسباب شخصية لا تضامنية ، إذ نصت المادة (٦١/ثامناً/د) من الدستور النافذ على استمرار رئيس مجلس الوزراء والوزراء بمناصبهم لتصريف الامور اليومية لمدة لا تزيد عن ثلاثين يوماً وذلك عند التصويت بسحب الثقة من مجلس الوزراء بأكمله . ومع ان النص الدستوري المذكور لم يتطرق الى سحب الثقة من رئيس المجلس تحديداً ، إلا ان تأكيد استمرار مجلس الوزراء في تصريف الامور اليومية للدولة لحين تشكيل الحكومة الجديدة قد حدد حصراً في النظام الداخلي لمجلس الوزراء مجالات معينة^(٢) من ضمنها سحب الثقة عن رئيس مجلس الوزراء ، على اعتبار ان الوزارة تعد بحكم المستقلة نتيجة لسحب الثقة عن رئيس مجلس الوزراء طبقاً للمادة (٦١/ثامناً/ج) من الدستور النافذ.

ونرى من الافضل ان كان سحب الثقة متعلق بالمسؤولية الفردية لشخص رئيس مجلس الوزراء لا على اساس المسؤولية التضامنية ، ان يطبق نص المادة (٨١/اولاً) من الدستور وذلك بان يحل رئيس الجمهورية محل رئيس مجلس الوزراء عند خلو منصبه لاي سبب كان (حسب المعالجة الدستورية)

(١) كريم لفته مشاري ، المسؤولية السياسية للوزارة في النظام البرلماني (دراسة مقارنة) ، ط ١ ، دار السنهوري ، بيروت ، ٢٠١٦ ، ص ٧١ .

(٢) تنظر المادة (٤٢) من النظام الداخلي لمجلس الوزراء العراقي رقم (٢) لسنة ٢٠١٩ .

(١) ، بما فيها الإغفاء من المنصب ، حيث يقوم رئيس الجمهورية بمهام ادارة مجلس الوزراء لحين تكليف مرشح اخر بتشكيل الحكومة حماية للصالح العام خصوصاً بعد ثبوت مسؤولية رئيس مجلس الوزراء الشخصية ، حيث يخالف المنطق القانوني السماح له بالبقاء في منصبه بعد اقالته لاسباب متعلقه بشخصه تحت عنوان رئيس حكومة تصريف اعمال ولو كان ذلك لفترة مؤقتة حفاظاً على الصالح العام .

ثانياً : معالجة الخلو الدائم الحاصل بغير إرادة البرلمان

يختلف دور مجلس النواب العراقي في تقرير ومعالجة حالات الخلو الدائم في منصب رئيس مجلس الوزراء باختلاف اسبابه ، حيث تتفاوت درجات التدخل البرلماني من سبب إلى اخر لاختلاف مستوى التنظيم الدستوري والقانوني لأسباب خلو منصب رئيس مجلس الوزراء والتي أهمها الوفاة والعجز الدائم والاستقالة .

ففي حالة وفاة رئيس مجلس الوزراء يقتصر دور مجلس النواب عند معالجة خلو منصبه على منح الثقة للمرشح الجديد لهذا المنصب وبذات التنظيم الدستوري الذي بيناه عند اختيار رئيس مجلس الوزراء في الظروف العادية ، إذ نص المُشَرِّع الدستوري في المادة (٨١/أولاً) من الدستور النافذ على ان ((يقوم رئيس الجمهورية، مقام رئيس مجلس الوزراء، عند خلو المنصب لأي سبب كان)) لذا يكون على رئيس الجمهورية ان يقوم مقامه على اعتبار ان المُشَرِّع اطلق عبارة (لأي سبب كان) لتشمل جميع الاسباب ومنها الوفاة ، ومن ثم نص المُشَرِّع الدستوري في الفقرة الثانية من المادة ذاتها على انه ((عند تحقق الحالة المنصوص عليها في البند أولاً من هذه المادة يقوم رئيس الجمهورية بتكليف مرشحاً آخرً بتشكيل الوزارة خلال مدة لا تزيد على خمسة عشر يوماً ووفقاً لأحكام المادة (٧٦) من هذا الدستور))، عليه يلزم رئيس الجمهورية بان يكلف مرشح اخر بتشكيل الحكومة وذلك خلال مدة لا تزيد على خمسة عشر يوماً، وهنا ينقيد رئيس الجمهورية بمرشح الكتلة البرلمانية الاكثر عدداً حسب الالية التي وضعتها المادة (٧٦) من الدستور النافذ ، وبالتالي سيتطلب الامر تشكيل حكومة جديدة بترشيح اعضاء جدد للكايبنة الحكومية يجب ان يحصلوا على الموافقة البرلمانية بمنح الثقة فراداً ، ولا يوجد نص دستوري او قانوني يمنع ان يكون بعضهم من التشكيلة الوزارية السابقة ، وتستمر ولاية رئيس مجلس الوزراء الجديد

(١) علماً ان الباحث بين سابقاً افضلية تعديل نص المادة (٨١/أولاً) من الدستور النافذ بأن يحل في منصب رئيس مجلس الوزراء عند خلوه نائبه بالمرتبة الاولى وان لم يكن له نائب يحل محله احد وزراء حكومته مؤقتاً لحين اختيار رئيس مجلس وزراء جديد ، وذلك بدلاً من المعالجة الدستورية التي تنص على احلال رئيس الجمهورية خلافاً لمبدأ ثنائية السلطة التنفيذية .

حتى نهاية المدة الدستورية المقررة للدورة الانتخابية القائمة ، حيث تعد مدة بقاءه في السلطة مكملة للمدة السابقة وذلك لارتباطها حسب قاعدة توازي الاشكال والاختصاصات بانتهاء دورة مجلس النواب .

وكان الانسب للمُشرّع الدستوري ان يتجنب اعادة ذات الالية المقررة دستورياً عند تكليف مرشح جديد لشغل منصب رئيس مجلس الوزراء الخالي عند تحقق اسباب الخلو، وذلك من خلال حصر صلاحية رئيس الجمهورية بتكليف مرشح الكتلة النيابية الاكثر عدداً وترأسه مجلس الوزراء القائم على أن يكون للأخير الحق في اجراء التعديل الوزاري على التشكيلة الحكومية خلال مدة اقصاها ثلاثين يوماً من تاريخ التكليف وبموافقة مجلس النواب .

اما في العجز الدائم ، فرغم ان الدستور قد سكت عن أي دور يمكن أن يضطلع به مجلس النواب في معالجة حالة خلو منصب رئيس مجلس الوزراء ، الا إننا نجد ان لمجلس النواب دوراً كبيراً في ذلك ، وهذا ما اثبته الواقع العملي عند عجز رئيس الجمهورية عن ممارسة مهامه في الحكومة الثانية (٢٠١٠-٢٠١٤)، وهو ذات ما نفترضه بالنسبة لدور مجلس النواب تجاه رئيس مجلس الوزراء بحكم تشابه الاسباب المؤدية إلى حصول العجز الدائم ، بالإضافة إلى تشابه جهة تكليفهما ، فالأول مكلف مباشرة من قبل مجلس النواب عن طريق الاقتراع ، والثاني مكلف بشكل غير مباشر من قبل مجلس النواب عن طريق منح الثقة لتشكيل حكومته .

وننقق مع الراي الذي يذهب الى جعل السلطة التشريعية هي الجهة المختصة بالإعلان عن حالة عجز رئيس مجلس الوزراء^(١) ، إذ يقع على عاتق مجلس النواب مسؤولية متابعة اعمال مجلس الوزراء ومراقبة ممارسته لاختصاصاته من خلال وسائل الرقابة البرلمانية التي يتبين للمجلس من خلالها مدى اهلية رئيس الحكومة وان كان يعاني من حالة العجز الجسدي او العقلي التي تؤثر على جودة ادارته لمجلس الوزراء مما يسبب تعطيل تنفيذ السياسة العامة للدولة ، هذا ولا يمكن التحقق من حالة العجز ان كانت عجزاً دائماً او مؤقتاً او تاماً او جزئياً الا من خلال الادلة الثبوتية كوجود تقارير طبية رصينة ، او مرور فترة طويلة على خلو المنصب دون نشاط فعلي لرئيس مجلس الوزراء، وهنالك من يضيف حالة العجز القانوني ويقصد به عدم توفر كافة الشروط المطلوبة لشغل المنصب او حالة فقدان عدد منها اثناء مدة التكليف برئاسة الحكومة ، لذا نأمل ان يقوم مجلس النواب بتشريع نصوص تنظم

(١) د.سمير داود سلمان و د. محمد حسب الحربي ، الاطار الدستوري لسلطة رئيس الوزراء في النظام السياسي (دراسة مقارنة) ، ط١ ، دار السنهوري ، بيروت ، ٢٠١٦ ، ص٢٤٠.

حالة العجز وتبين حدود نطاقها ، كما بينها في قانون مجلس النواب وتشكيلاته النافذ بالنسبة لأعضاء المجلس النيابي^(١).

وفي الاستقالة لم يشر الدستور النافذ والتشريعات القانونية إلى اي دور مباشر لمجلس النواب في معالجة استقالة رئيس مجلس الوزراء من حيث القبول او الرفض او حتى استلام طلبها على غرار رئيس الجمهورية الذي الزمه الدستور أن يقدم استقالته إلى رئيس مجلس النواب ،حيث تعد الاستقالة نافذة بمرور سبعة ايام من تاريخ ايداعها المجلس النيابي ، كما لم يبين وضع الحكومة عند استقالة رئيسها هل تبقى مستمرة بمهامها الدستورية كحكومة تصريف اعمال كما هو الحال عند سحب الثقة من الحكومة^(٢).

وقد اتى تنظيم هذه الحالة جزئياً بموجب النظام الداخلي لمجلس الوزراء الذي نص على ان ((يقدم رئيس مجلس الوزراء طلب اعفائه من منصبه الى رئيس الجمهورية))^(٣) وهذا ما سارت عليه اغلب الدساتير في الانظمة البرلمانية^(٤).

ولقد سكت النظام المذكور عن بيان ان كان للأخير الحق في قبول الاستقالة او رفضها ، او انها تعد نافذة بعد مرور فترة محددة من تاريخ تقديمها ، وحيث إن المفهوم العام للاستقالة يبين انها حق ثابت لكل موظف يستطيع ان يقدمها في اي وقت يشاء .

وبحكم ان العلاقة التي تربط رئيس مجلس الوزراء برئيس الجمهورية هي علاقة تكليف ضمن صلاحية رئيس الجمهورية ، وحيث إن المُشَرَّع استخدم مصطلح إعفاء وليس استقالة في النظام الداخلي لمجلس الوزراء ، لذلك نجد ان الامور تكون رهن قدرة رئيس الجمهورية على اقناع رئيس مجلس الوزراء بالعدول عن طلبه او تأجيله لحين تهيئة الارضية المناسبة للتعامل مع استقالة الحكومة ، وإلا فإن الدستور جعل لرئيس الجمهورية صلاحية الطول محل رئيس مجلس الوزراء أن أصر على الاستقالة وترك منصبه.

(١) تنظر المادة (١٢) من قانون مجلس النواب وتشكيلاته رقم ١٣ لسنة ٢٠١٨ ، والتي اشارت الى اسباب انتهاء النيابة في المجلس ومن ضمنها ((عضال او عوق او عجز استناداً لتقرير لجنة طبية رسمية مختصة)).

(٢) علا عبد العزيز، مصدر سابق ، ص ٢٥٨ و ص ٢٦٤.

(٣) تنظر المادة (١٩/ اولاً) من النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم (٨) لسنة ٢٠١٤ ، والمادة (١٨/ اولاً) من النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم (٢) لسنة ٢٠١٩ .

(٤) المادة (٩١ / ثامناً) من الدستور الباكستاني النافذ ١٩٧٣، تنص ((يمكن لرئيس الوزراء أن يستقيل من منصبه باستقالة بخط يده موجهة إلى رئيس الجمهورية))، والمادة (١٧٤) من الدستور المصري النافذ ٢٠١٤ تنص ((إذا تقدم رئيس مجلس الوزراء بالاستقالة، وجب تقديم كتاب الاستقالة إلى رئيس الجمهورية))، المادة (١٠٠) من الدستور الجزائري النافذ تنص ((يمكن الوزير الأول أن يقدم استقالة الحكومة لرئيس الجمهورية)).

لذا فالمفروض حسب ما رتبته الدستور النافذ ان يواصل رئيس الجمهورية تصريف الامور اليومية مع مجلس الوزراء حتى يتم تكليف رئيس حكومة جديد وفق الاطر الدستورية ، وبالنسبة لتكليف رئيس حكومة جديد بدلاً عن السابق المستقيل فانه لن يخرج عن اطار القيد الدستوري الخاص باختيار مرشح الكتلة النيابية الاكثر عدداً.

المبحث الثاني

دور مجلس النواب في اسناد الوزارات والوظائف الاتحادية

إن من أهم مميزات النظام البرلماني أن يكون للبرلمان حق انتقاء اعضاء مجلس الوزراء والهيئات بحكمة وأمانة فضلاً عن مهمة توجيه الانتقاد وتقديم المقترحات للحكومة^(١) ، وهذا ما اخذ به دستور ٢٠٠٥ في المادة (٧٦/ رابعاً) منه ، إذ ترتبط عملية تشكيل الحكومة من قبل رئيس مجلس الوزراء ارتباطاً دستورياً بالموافقة البرلمانية عليها ، وقد وسّع الدستور في المادة (٦١/ خامساً) من نطاق الموافقة البرلمانية ليشمل وكلاء الوزارات والسفراء ورؤساء الاجهزة الامنية والعسكرية ورؤساء الهيئات المستقلة وبقية اصحاب الدرجات الخاصة ، ومن ثم اصبح البرلمان يشارك الحكومة في اختيار كبار موظفيها الاتحاديين ، كما ان له الكلمة الفصل في تمرير إقالة اي منهم ومساءلتهم برلمانياً واستخدام ادوات الرقابة عليهم ، كما هو الحال مع رئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء ، وكذلك للبرلمان الحق في الموافقة على اي تغيير في التشكيلة الوزارية من قبل رئيس الحكومة ، فليس للأخير ان يلغي او يستحدث او يدمج الوزارات دون موافقة البرلمان.

وبالنسبة لإلية تشكيل الحكومة بموجب الدستور النافذ ٢٠٠٥ فبعد صدور المرسوم الجمهوري بتكليف رئيس مجلس الوزراء مرشح الكتلة البرلمانية الاكثر عددا الذي يقع على عاتقه مهمة اختيار اعضاء حكومته وتقديمهم لمجلس النواب للموافقة عليهم سواء عن طريق تسميتهم بالنسبة لنوابه ووزرائه^(٢) او عن طريق التوصية بالنسبة للمناصب الادارية العليا واصحاب الدرجات الخاصة^(٣) كوكلاء

(١) جون ستيوارت مل ، الحكومات البرلمانية ، ترجمة اميل الغوري ، ط١ ، المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات ، قطر ، ٢٠١٧ ، ص١٣٢ .

(٢) تنظر المادة (٧٦/ثانياً) من الدستور العراقي النافذ .

(٣) -المادة (٨/ ثانياً) من قانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ اشارت الى الدرجات الخاصة تحت اسم الوظائف الخاصة ، والتي نصها ((يكون التعيين ... من مجلس الخدمة العامة عدا من يعين أو يعاد تعيينه بالوظائف التالية التي تتم بمرسوم جمهوري يصدر بناء على اقتراح من الوزير المختص وموافقة مجلس الوزراء .أ-الوظائف الخاصة...)).

الوزارات و السفراء ورؤساء الاجهزة الامنية والعسكرية ومعاونيهم ، كما جاء في المادة (٨٠/خامسا) من الدستور .

وسوف نبين في هذا المبحث دور مجلس النواب في الموافقة على تكليف اعضاء مجلس الوزراء في المطلب الاول ، أما في المطلب الثاني سوف نتطرق الى دور مجلس النواب في الموافقة على تعيين كبار الموظفين الاتحاديين .

المطلب الاول

الموافقة على تكليف اعضاء مجلس الوزراء

يعد الوزير احد اعضاء الحكومة المكلفة بادارة شؤون الدولة ومتابعتها ، فهو عضو من اعضاء مجلس الوزراء يشارك بوضع السياسة العامة للحكومة ويمسك ادارة احد المرافق الحكومية (وزارة) وبالتالي يملك صلاحيات ادارية باعتباره تقلد أعلى منصب في الهرم الاداري لوزارته ، وينفذ عن طريقها المنهاج المرسوم من قبل الحكومة حسب اختصاص وزارته .

ويتحمل الوزير المسؤولية السياسية عن اعماله في الوزارة بصورة فردية ، كما يتحمل المسؤولية بصورة جماعية تضامنية بالنسبة للقرارات التي تصدر عن مجلس الوزراء ، إذ يعد موافقاً عليها ضمناً ولا يعذر في حال اعتراضه عليها الا اذا ترجم ذلك الاعتراض بتقديم استقالته من الحكومة^(١).

وطبقاً لنصوص دستور ٢٠٠٥ فان دور البرلمان في الموافقة على تكليف اعضاء الكابينة الحكومية يعد دوراً حيويًا ورئيساً يبدأ من اختيار رئيس مجلس الوزراء لأعضاء حكومته ، وغالباً ما يعتمد اختياره للوزراء المرشحين على ترشيحات وموافقات الكتلة البرلمانية والاحزاب السياسية الفائزة او المشاركة في تكوين الحكومة ، ومن ثم استحصال موافقة مجلس النواب لكل وزير على حدا وبنسبة التصويت المطلوبة وهي الاغلبية المطلقة ، وبعد ذلك يتم تكليفهم بمرسوم جمهوري من قبل رئيس الجمهورية .

1) -Michael Laver and Kenneth A.Shepsle , Making and Breaking Governments : Cabinets and Legislatures in Parliamentary Democracies , Cambridge University Press , U.K , 1996 , P.36 .

وعليه سنقسم البحث في هذا المطلب إلى فرعين ، يخصص اولهما لتشكيل الكابينة الحكومية ، ويفرد ثانيهما لتغيير التشكيلة الحكومية .

الفرع الاول

تشكيل الكابينة الحكومية

يتولى رئيس مجلس الوزراء اختيار اعضاء كابينته الحكومية ، وبعد ذلك من الحقوق الممنوحة له دستورياً بموجب المادة (٧٦/ثانياً) من الدستور ، ويترتب على هذا الاختيار أن يتحمل رئيس مجلس الوزراء مسؤولية عمل حكومته كونه مكلف بإدارة جلسات مجلس الوزراء ورسم السياسة العامة ، كما يقع عليه واجب الاشراف والرقابة على اعمال وزرائه ، فهو المسؤول عن تصرفات اعضاء المجلس من الوزراء المكلفين أصالة او وكالة او وزراء الدولة امام مجلس النواب ، ونقصد بها المسؤولية بمفهومها السياسي ولا تصل الى المسؤولية المنبئية او الجنائية لأعضاء مجلس الوزراء حيث يسألون عنها بصفة فردية من قبل الجهة المختصة .

وتضم التشكيلة الحكومية وزراء بحقائب وزارية واخرين دون حقائب وزارية يسمون بوزراء الدولة ، يتم تكليفهم بمهام غير وزارية تتعلق بنشاطات اخرى ، او تكليفهم بعضوية لجان وزارية دائمة او مؤقتة^(١) ، ولهم كافة حقوق الوزراء المكلفين بحقائب وزارية، ويرجع ظهور هذا النوع من الوزارات بكثرة في ظل الحكومات المتعاقبة لدستور ٢٠٠٥ لضمان مشاركة اكبر عدد ممكن من ممثلي الاحزاب في العملية السياسية اكثر من كونه حاجه فعلية لاختصاصات المكلفين بها او لوجود ضرورات ملحة لإيجاد هكذا نوع من الوزارات^(٢).

(١) تنظر المادة (٢٥) من النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم (٨) لسنة ٢٠١٤ .
 (٢) بعد عام ٢٠٠٣ ضمت التشكيلة الوزارية المؤقتة الاولى لسنة ٢٠٠٤ خمسة وزراء بعنوان وزير دولة وضمت التشكيلة الوزارية المؤقتة الثانية لسنة ٢٠٠٥ ستة وزراء بعنوان وزير دولة وبعد نفاذ دستور ٢٠٠٥ ضمت التشكيلة الوزارية الدائمة الاولى لسنة ٢٠٠٦ ثمانية وزراء بعنوان وزير دولة وضمت التشكيلة الوزارية الدائمة الثانية لسنة ٢٠١٠ ثلاثة عشر وزيراً بعنوان وزير دولة. طارق حرب، الوجيز في الوزارة العراقية، ط١، دار الحكمة للنشر والتوزيع، لندن، ٢٠١١، ص٢٧٠.

وكحال الحكومات في الدول ذات النظام البرلماني التي توجب موافقة البرلمان على تشكيلها واطفاء شرعية الحكم^(١) ، نجد أن دستور ٢٠٠٥ اشترط في الفقرة الرابعة من المادة المذكورة وجوب حيافة التشكيلة الوزارية على ثقة البرلمان لكل مرشح للوزارة على انفراد بالإضافة الى المنهاج الوزاري ، ويعد منح الثقة البرلمانية بمثابة الترخيص الدستوري لعمل الكابينة الحكومية .

علماً أن الدستور العراقي النافذ لم يحدد لنا عدد الوزارات او الوزراء في الحكومة ، وكذلك لم يأخذ الدستور العراقي بفكرة أن يتم اختيار وزراء الحكومة من شريحة النواب المنتخبين والممنوحين ثقة الشعب^(٢) كإحدى القواعد المطبقة في النظام البرلماني^(٣).

وقد يفرض الواقع العملي على ان يتولى الوزير الواحد اكثر من وزارة بالإضافة الى مهامه الاصلية^(٤) ، ويشترط عند التصويت حصول الموافقة البرلمانية بالأغلبية المطلقة والتي يقصد بها اغلبية اغلبية اعضاء مجلس النواب الحاضرين في جلسة التصويت^(٥).

ويجب على المرشح لمنصب رئيس مجلس الوزراء ان ينتهي من تسمية الكابينة الحكومية خلال مدة ثلاثين يوماً من تاريخ تكليفه ، ويترتب على اخفاقه في تشكيل الحكومة الاتحادية خلال المدة المذكورة انفاً تكليف مرشح اخر من قبل رئيس الجمهورية وخلال مدة خمسة عشر يوماً^(٦).

وقد اثبت الواقع السياسي في العراق عدم التمسك بالمدد الدستورية عند تشكيل الحكومات السابقة ، حيث نجد إن الدورة الانتخابية الثانية (٢٠١٠-٢٠١٤) شهدت تجاوزاً على المدد الدستورية وانتهت بتكليف الرئاسات الثلاث في يوم واحد ، كما شهدت الدورة الانتخابية الثالثة (٢٠١٤-٢٠١٨)

1) - Bjorn Erik Rach , Shane Martin and Jose Antonio Cheibub , Parliament and Government Formation :unpacking Investiture Rules , Oxford University Press , 2015 ,London , P.9-10 .

(٢) د.مهند صالح الطراونه ، العلاقة بين السلطة التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني (دراسة مقارنة) ، ط١ ، مؤسسه الوراق للنشر والتوزيع ، عمان ، ٢٠٠٩ ، ص١٢٠ .

(٣) تشترط بعض الدساتير ان يكون مرشحي المناصب الوزارية من اعضاء البرلمان المنتخب كما في الدستور الياباني النافذ لسنة ١٩٤٦ في المادة (٦٨) التي تنص على وجوب ان تكون اغلبية اعضاء الكابينة الوزارية مختارة من اعضاء (مجلس الدايت). د.أحمد عبد اللطيف إبراهيم السيد ، السلطتين التشريعية والتنفيذية في النظام البرلماني (دراسة مقارنة) ، مكتبة القانون والاقتصاد ، ط١ ، الرياض ، ٢٠١٤ ، ص١٧ .

(٤) د.محمد احمد محمد غوبر ، الوزير في النظم السياسية المعاصرة (دراسة مقارنة) ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠١٠ ، ص٩٥ .

(٥) فسر مصطلح الاغلبية المطلقة بموجب القرار رقم (٢٣/اتحادية/٢٠٠٧) الصادر عن المحكمة الاتحادية العليا بتاريخ ٢٠٠٧/١٠/٢١ .

(٦) كمال علي حسين ، التنظيم الدستوري لتشكيل الحكومة واختصاصاتها في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ (دراسة مقارنة) ، أطروحة دكتوراه ، كلية القانون ، جامعة بغداد ، ٢٠١٦ ، ص٨٢ .

هي الاخرى عدم الالتزام بالتوقيتات الزمنية فيما تعلق بتشكيل الحكومة^(١)، ورغم عدم الالتزام بالتوقيتات الدستورية لم تظهر الحاجة الى اختيار مرشح جديد على الرغم من اخفاق المرشح في تشكيل الحكومة لمدة اشهر قبل ان يتمكن من ذلك ، وفي المقابل لم تترتب اي آثار دستورية على هذا التأخير في تشكيل الحكومة^(٢).

وسوف نبين في ادناه الضوابط الدستورية والعرفية الخاصة بتشكيل الحكومة والتي يجب على مجلس النواب التأكد من توفرها قبل منح الثقة لأعضائها :

اولاً : الضوابط الدستورية :

اشارت المادة (٧٦/ثانياً) من الدستور الى أن تجري تسمية اعضاء الحكومة من قبل رئيس مجلس الوزراء خلال مدة ثلاثين يوماً من تاريخ تكليفه ، ولا يهم ان تتم تسميتهم بيوم واحد او على شكل مجموعات تقدم تباعا وتعرض أمام مجلس النواب لغرض الموافقة على تكليفهم سواء اصالة ام وكالة ما دامت ضمن المدة الدستورية .

ويشترط الموافقة البرلمانية الموصوفة بالأغلبية المطلقة على كل الوزير بشكل منفصل عن بقية اعضاء الكابينة الحكومية المرشحة ، بالإضافة الى المنهاج الوزاري حسب ما تضمنته المادة (٧٦/رابعا) من الدستور النافذ.

كذلك يشترط عدم الجمع بين منصب الوزير وأي منصب اخر برلمانياً كان او غيره ، وذلك لاعتماد مبدأ الفصل بين السلطات في الدستور العراقي^(٣).

ويجب ان يتوافر في الوزير شروط دستورية محددة ، حيث ساوى المشرع الدستوري في تحديدها بين منصبي عضو مجلس النواب وعضو مجلس الوزراء على ان يكون الاخير حائزاً على الشهادة الجامعية او ما يعادلها طبقاً للدستور النافذ^(٤)، ونجد ان شروط اختيار أعضاء مجلس النواب قد وردت في

(١) د.علي يوسف الشكري ، اختلال التوازن لصالح السلطة التنفيذية في العراق ، ط ١ ، الذاكرة للنشر والتوزيع ، بغداد ، ٢٠١٦ ، ص ٩١ و ص ٩٤ .

(٢) د.حنان محمد القيسي ، مجلس الوزراء العراقي / قراءة في دستور ٢٠٠٥ ، مصدر سابق ، ص ٢٧ .

(٣) تنظر المواد (٤٧) و (٤٩/سادساً) و (٩٨/اولاً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .

(٤) تنظر المادة (٧٧/ثانياً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ ، والتي تنص على ان ((يشترط في الوزير ما يشترط في عضو مجلس النواب ، وأن يكون حائزاً الشهادة الجامعية أو ما يعادلها)).

نصوص الدستور ^(١) والقانون ^(٢) والنظام ^(٣)، فإذا اردنا ان نحصر جميع الشروط الخاصة بالترشيح لشغل منصب الوزارة فسوف تكون كالتالي :-

١. أن يكون عراقي الجنسية وكامل الأهلية .
٢. ان يكون مسجلاً في سجل الناخبين.
٣. ان لا يقل عمره عن (٣٠) ثلاثين سنة عند الترشيح^(٤) .
٤. ان لا يكون مشمولاً بقانون هيئة المساءلة والعدالة او اي قانون اخر يحل محله .
٥. إن يكون حسن السيرة والسلوك وغير محكوم بجريمة مخلة بالشرف.
٦. أن يكون حاصلًا على شهادة الجامعية كحد أدنى أو ما يعادلها.
٧. أن لا يكون من أفراد القوات المسلحة أو المؤسسات الأمنية عند ترشحه .
٨. لا يجوز الجمع بين الوظيفة التنفيذية وغيرها من وظائف السلطات القضائية والتشريعية.
٩. أن لا يكون قد أثرى بشكل غير مشروع على حساب الوطن أو المال العام^(٥).

وبقدر تعلق الامر بشرط المؤهل العلمي ، فرغم اتفاقنا مع ان يكون المؤهل العلمي للوزير كحد ادنى هو الشهادة الجامعية أو ما يعادلها ، مثله كمثل الشرط المطلوب توفره في من يشغل منصب رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة ، الا إننا نُفضّل ان يضاف الى هذا الشرط صفة التخصص بمجال عمل

(١) المادة (٤٩/ ثانياً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ ، التي تنص على ان ((يشترط في المرشح لعضوية مجلس النواب أن يكون عراقياً كامل الأهلية)) ، و ايضاً المادة (١٣٥/ ثالثاً) التي تنص على ان ((يشترط في المرشح لمنصب ... أعضاء مجلس الوزراء... أن يكون غير مشمول بأحكام اجتناب البعث)) ، وكذلك المادة (٩٨/ اولاً) التي نص على ((يحظر على القاضي وعضو الادعاء العام الجمع بين الوظيفة القضائية، والوظيفتين التشريعية والتنفيذية، أو أي عملٍ آخر)) ، واخيراً بدلالة المادة (٤٩/ سادساً) التي تنص على ان ((لا يجوز الجمع بين عضوية مجلس النواب، وأي عملٍ، أو منصبٍ رسميٍ آخر)).

(٢) تنظر المادة (٨) من قانون انتخابات مجلس النواب العراقي رقم (٤٥) لسنة ٢٠١٣ ، التي اشارت الى الشروط الواجب توافرها في المرشح لعضوية مجلس النواب إضافة إلى شروط الناخب (وردت في المادة الخامسة من القانون ذاته شروط الناخب أن يكون عراقي الجنسية. كامل الأهلية. أتم الثامنة عشر . مسجلاً في سجل الناخبين) وهي ما يلي :-اولاً- ان لا يقل عمره عن (٣٠) ثلاثين سنة عند الترشيح. ثانياً - ان لا يكون مشمولاً بقانون هيئة المساءلة والعدالة او اي قانون اخر يحل محله . ثالثاً- إن يكون حسن السيرة والسلوك وغير محكوم بجريمة مخلة بالشرف. رابعاً- أن يكون حاصلًا على شهادة الاعدادية كحد أدنى أو ما يعادلها. خامساً - أن لا يكون قد أثرى بشكل غير مشروع على حساب الوطن أو المال العام. سادساً - أن لا يكون من أفراد القوات المسلحة أو المؤسسات الأمنية عند ترشحه .

(٣) المادة (١٣) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي ٢٠٠٦ ، التي تنص على وجوب أن تتوفر في عضو مجلس النواب الشروط الآتية ((أولاً: أن يكون عراقياً كامل الأهلية. ثانياً: أن لا يكون مشمولاً بأحكام اجتناب البعث . ثالثاً: ان تنطبق عليه الشروط الأخرى المنصوص عليها في قانون الانتخابات)).

(٤) فيما يتعلق بعمر المرشح فنجد ان المشرع العراقي قد اختار السن الملائم لمن يشغل منصب تنفيذي موازنا بين متطلبات العمل وتحمل المسؤولية ومراعياً في ذلك الترتيب العمري لأعضاء السلطة التنفيذية حسب تدرج مناصبهم فاشترط للوزير (٣٠سنه) ولرئيس مجلس الوزراء (٣٥سنه) ولرئيس الجمهورية (٤٠سنه).

(٥) الأثر المقتصد هو النوع غير المشروع ويتحقق بتحقيق المنفعة او المصلحة ومن صورته الأثر الإيجابي بزيادة الاملاك او الحقوق المالية وايضا الأثر السلبي بإلغاء او انقاص التزاماته المالية. كمال علي حسين ، مصدر سابق ، ص ١٠٢ .

الوزارة ، وذلك لان العمل في منصب الوزير يختلف في طبيعته عن المنصبين الرئيسيين المذكورين كونه يجمع بين الوظيفة السياسية والادارية في آن واحد (١) ، ولا شك ان المعرفة المسبقة ببعض وظائف العمل الوزاري وطبيعته ستسهم بتسهيل الاجراءات ونوعية الخدمات المقدمة وسهولة معرفة الكثير من مواطن الخلل والنقص من قبل الوزير المختص ، وعدم الاعتماد الكلي على وكلاء الوزارة الذين يقومون دائماً بدور الوزير في الواقع العملي في حال كون الاخير من غير المختصين .

كما سيبرز دور الوزير المختص بصورة اكبر عند اتخاذ القرارات الوزارية في مجلس الوزراء في حال تعلقها بأنشطة الوزارة الفنية والخدمية من خلال اقناع اعضاء المجلس بأهمية او خطورة توابع القرارات المتخذة .

ومن الشروط الدستورية الاخرى اللازمة لمباشرة عضو مجلس الوزراء مهامه ، بعد حصول الموافقة البرلمانية على منحه الثقة ، ادائه اليمين الدستورية بالصيغة المحدد بالمادة (٥٠) من الدستور امام مجلس النواب وبمعية رئيس مجلس الوزراء ، وذلك قبل المباشرة بالمهام الحكومية حسب ما تضمنته المادة (٧٨) من الدستور ، ويكون ذلك في جلسة واحدة او في عدة جلسات ان تم الاختيار والموافقة البرلمانية عليهم بشكل دفعات .

ثانياً: الضوابط العرفية

ان من يقوم باختيار اسماء الكابينة الحكومية واقعاً ليس رئيس مجلس الوزراء ، بل الكتل البرلمانية الفائزة بمقاعد مجلس النواب والتي غالباً ما يكون لها دور المشاركة في تشكيل الحكومة الجديدة على أساس المحاصصة ، حيث تقترح اسماء الوزراء على رئيس مجلس الوزراء المكلف حسب ما تم تحديده من عدد الوزارات المستحقة لكل كتلة سياسية مشاركة بناء على حجم تمثيلها في مجلس النواب (٢).

ولعل تكرار بناء الحكومات السابقة على اساس مشاركة الجميع في الحكم قد تأثر بالشرط الوارد في المادة (٤٩/اولاً) من الدستور النافذ وهو ان يراعى عند تكوين مجلس النواب تمثيل سائر مكونات الشعب العراقي فيه ، فترك انطباعاً بضرورة مشاركة الجميع عند تشكيل الحكومة الاتحادية ، وعلى

(١) مروان حسن عطية ، مجلس الوزراء في دستور العراق لعام ٢٠٠٥ (دراسة تحليلية وصفية) ، رسالة ماجستير ، كلية القانون والعلوم السياسية ، جامعة الكوفة ، ٢٠١٤ ، ص ٦٤ .
(٢) كمال علي حسين ، مصدر سابق ، ص ٨٠ .

اسس دينية وقومية وسياسية ، وكأننا امام مجلس مصغر يتشابه مع البرلمان بتكوينه السياسي ويختلف عنه باختصاصه التنفيذي .

وتلعب الاتفاقات السياسية بين مكونات الكتلة البرلمانية الفائزة الدور الاكبر في تشكيل الحكومة الاتحادية لما دون منصب رئيس مجلس الوزراء كون الاخير متفق في الاغلب ان يكون اختياره من حصة الحزب الحائز على اعلى نسبة من المقاعد البرلمانية .

وتبقى طريقة توزيع الوزارات حسب حجم المقاعد البرلمانية لكل حزب او تيار سياسي داخل الائتلاف الفائز مع الاخذ بنظر الاعتبار الفرق بين الوزارات السيادية والوزارات الخدمية حسب ما ابتدئته العملية السياسية من تنظيم المحاصصة او المشاركة خلافا لما نص عليه الدستور^(١) ، حيث تجري المناقشات والاتفاقات بين الكتل السياسية في مجلس النواب وترشح كل كتلة عدد من مرشحيها لتولي وزارة متفق عليها ويكون لرئيس مجلس الوزراء المكلف حق اختيار احد هؤلاء المرشحين دون أن يشترط إن يكون المرشح لشغل المنصب الوزاري من داخل مجلس النواب او من خارجه^(٢) ، ويرجع سبب ذلك الى ما كانت عليه العملية السياسية قبل نفاذ دستور ٢٠٠٥ ، حيث شهدت فترة الحكومة الانتقالية توزيع المناصب السيادية على اساس طائفي وقومي بهدف تجميع الرؤى والجهود ، وهذا ما استمرت عليه الاحزاب والائتلافات السياسية الكبرى التي عاصرت تلك الفترة وجعلت منه عرفاً سياسياً متبعاً عند تشكيل الحكومات اللاحقة^(٣) مستندة في ذلك الى الطبيعة التوافقية للديمقراطية في العراق بعد عام ٢٠٠٣ .

ولعل من اهم خصائص الديمقراطية التوافقية انها تحد من دور القواعد الدستورية المدونة^(٤) ، وان تبنيها لم يستند على أساس نظري وانما لضرورة استراتيجية تتمثل بمواجهه التحديات التي تهدد النظام الديمقراطي في البلاد^(١) .

(١) ان القواعد العرفية تتميز بمرورها والقدرة على حل الاشكاليات السياسية من خلال التوافقات سواء اكانت بين الكتل السياسية او المؤسسات الحكومية ، اضافة الى انها تتكيف مع المستجدات والظروف الواقعية وتبتعد عن الاصطناع والمثاليات باعتبارها نتيجة للواقع المجتمعي والسياسي بالدولة. د.احمد سرحال ، القانون الدستوري والنظم السياسية ، ط١ ، مجد المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع ، بيروت ، ٢٠٠٢ ، ص٢٠٧ .

(٢) د.ساجد محمد الزامل ، مصدر سابق ، ص٤٥١ .

(٣) د.عدنان عاجل عبيد ، القانون الدستوري (النظرية العامة والنظام الدستوري في العراق) ، ط٢ ، مؤسسه النبراس للطباعة والنشر والتوزيع ، النجف الاشرف ، ٢٠١٣ ، ص١٠٠ . و د. نبراس المعموري ، محنة الدستور واشكاليات التعديل ، ط١ ، العربي للنشر والتوزيع ، القاهرة ، ٢٠١٥ ، ص٢٠ .

(٤) ارنت ليههارت ، الديمقراطية في المجتمع المتعدد (دراسة مقارنة) ، ترجمة حسني زينه ، معهد الدراسات الاستراتيجية ، العراق ، ٢٠٠٦ ، ص٤٣ .

وعند اعتماد مبادئ الديمقراطية التوافقية لدى تشكيل الحكومة فقد تجدها احياناً تتمثل بقواعد عرفية سارية تحدد بمقتضاها تمثيل الاتجاهات السياسية السائدة والمختلفة فيما بينها إلا إنه يتم اشراكها في مؤسسات الدولة السيادية^(٢)، وقد اثبتت التجارب في هذا المسار ان كتب لها النجاح ان اقتصر التطبيق على عدد محدود من الفئات او الاتجاهات السياسية الموجودة في الدولة ، ويفضل ان لا تكون تلك الجهات المشاركة في تشكيل الحكومة متساوية في القوة لكي لا تتدخل في منافسة الاستئثار بالسلطة وهو ما يعيبها^(٣).

ولقد شهد العراق بعد نفاذ دستور ٢٠٠٥ تطبيق الديمقراطية التوافقية بهدف الوصول الى التوازن بين المكونات السياسية والاجتماعية للشعب العراقي عند تمثيله في المؤسسات السيادية وعلى رأسها الحكومة الاتحادية دون إقصاء للأقليات عن المشاركة في اتخاذ القرارات المهمة والمصيرية^(٤).

ويتضح عند تشكيل الحكومات العراقية السابقة أهمية المعيار الحزبي، إذ يختار رئيس مجلس الوزراء اعضاء مجلسه من الكتل البرلمانية الكبيرة والاحزاب المؤثرة في الساحة السياسية لما له من اهمية في تقليل الضغط على السياسة الحكومية التي ينتهجها رئيس مجلس الوزراء من خلال اشراك اكبر عدد من ممثلي تلك الكتل والاحزاب ، والتي غالباً ما تتحول الى كتل معارضة في حال اقصائها من الحكومة المشكلة .

الفرع الثاني

تغيير التشكيلة الحكومية

إن التشكيلة الوزارية تكوين غير ثابت العدد ، إذ يمكن أن يعدل زيادة او نقصاناً وذلك حسب

(١) محمد فخري راضي، الديمقراطية: مشاركة المواطن في اتخاذ القرارات، دار امجد للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١٤، ص٧٩.

(٢) د.علي مجيد العكيلي و د.لمى علي الظاهري ، مصدر سابق ، ص٨٥.

(٣) د. رعيد الصلح ، الديمقراطية التوافقية ، سلسلة الدراسات والمعلومات ، تصدر من مجلس النواب اللبناني ملف ١٦، ٢٠٠٧، ص١٥.

(٤) د.جواد الهنداوي ، مقال بعنوان (تشكيل الحكومة بين أحكام الدستور وضرورات السياسة) ، جريدة الراية ، بتاريخ ٢٠١٠/٤/١١ م ، الدوحة ، منشور على الموقع الالكتروني

<http://www.raya.com/home/print/f6451603-4dff-4ca1-9c10-122741d17432/608d19d7-d63a-4239-a820-545bd6964b7d> ، تاريخ الزيارة ٢٠١٩/٣/١٣.

المتطلبات والظروف التي يمر بها البلد^(١)، لذا ليس من المستبعد أن تتعرض التشكيلة الحكومية الى التغيير او ما يطلق عليه بالتعديل الوزاري والمقصود به اجراء بعض التغييرات في الكابينة الحكومية القائمة من خلال تغيير في اشخاص الوزراء وذلك باستبدالهم من خارج اطار مجلس الوزراء او التبديل بين اعضاء مجلس الوزراء فيما يتعلق بمسك الوزارات .

وكذلك يمكن اجراء التغيير في عدد الوزارات من خلال الالغاء او الدمج او التفكيك او الفصل او الاضافة ، وليس هنالك مدة زمنية او عدد معين لأجراء التغييرات الوزارية في التشكيلة الحكومية ، فقد يبلغ التعديل نطاقاً واسعاً يشمل العدد الاكبر من الوزارات القائمة او الوزراء المكلفين بحيث يقترب من فكرة اعادة تشكيل الكابينة الحكومية اكثر منه الى فكرة مجرد التعديل^(٢).

هذا ولم يحدد لنا الدستور النافذ لسنة ٢٠٠٥ عدد الوزارات الواجب تشكيلها من قبل المرشح لمنصب رئيس مجلس الوزراء ، إذ ترك الامر لاحتياجات رئيس الحكومة فيما يتعلق بعدد الوزارات المشكلة وعدد الوزراء المكلفين ايضاً ، حيث يحق لرئيس مجلس الوزراء تكليف عدد من الوزراء قد يقل عن عدد الحقايب الوزارية (في حالة تعيين الوزراء اصالة على وزارة ووكالة عن اخرى) او يزيد على عدد الوزارات الحكومية (وذلك في حالة وزراء الدولة) .

ويتضح من المادة (٧٦/ رابعا) من الدستور النافذ ان الثقة التي يوليها مجلس النواب للتشكيلة الوزارية لا تكون على اساس جماعي، وانما تتم بصورة فردية لكل مرشح على حده ، وفي ذلك دلالة على ان مجلس النواب يهتم في انتقاء وزراء الحكومة الجديدة بشكل نوعي ، ولا يترك الامر لرئيس مجلس الوزراء ، مما يجعلها في خانة الرقابة السابقة بوصفها احد الادوات المهمة التي يمتلكها مجلس النواب تجاه الحكومة الاتحادية .

وسنبين ادناه نوعين من التغيير يحق لرئيس الحكومة اجراءه في مجلس الوزراء ، يتعلق الاول بتغييره للوزراء ذاتهم من خلال الإقالة والغاء المناصب ، وينصرف الثاني الى تغيير عدد الوزارات من خلال الحذف والاستحداث، وفي كلا الحالتين سنجد دور مجلس النواب واضحاً وحاضراً كشرط لنفاذ الاجراء.

(١) د.محمد طي ، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية ، ط٧ ، بدون دار نشر ، مكتبة كلية القانون بجامعة ميسان، ٢٠٠٩ ، ص٢٨٢.

(٢) د.عصام الدبس ، النظم السياسية (السلطة التنفيذية) ، ج٤ ، ط١ ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، ٢٠١١ ، ص٢١٧ و ص٢٢٠.

أولاً : التغيير الشخصي للوزراء

لرئيس مجلس الوزراء اجراء تعديلات على التشكيلة الوزارية شرط ان تضمن تلك التعديلات سير المرافق العامة بانتظام واطراد ، وان تحضى بمقبولية سياسية وشعبية وفقاً للظروف والمستجدات الحاصلة ، فقد تظهر الحاجة اثناء ممارسة الوزراء لمهامهم بعد تشكيل الحكومة وفقاً للإلية التي رسمتها المادة (٧٦) من الدستور قيام رئيس مجلس الوزراء بأجراء تعديل وزاري سواء بتغيير الوزراء او حتى تبديلهم بين المناصب الوزارية في التشكيلة الحكومية .

كما ان لرئيس مجلس الوزراء بموجب الدستور صلاحية إقالة أي من الوزراء على ان يكون بموافقة مجلس النواب الذي سبق وان صوت على الوزير المعني ومنحه الثقة البرلمانية ، فاذا وافق مجلس النواب على الإقالة يمكن عند ذلك تكليف وزير آخر بدلا عن المقال وبالطريقة ذاتها التي تتطلب موافقة مجلس النواب ، وحيث إن العملية المذكورة تتطلب مدة من الوقت، لذلك يمكن لرئيس مجلس الوزراء ان يعهد بالحقيبة الوزارية لاحد الوزراء اضافة الى مهامه الاصلية او أن يقوم هو بإدارتها بنفسه وكالة لحين اختيار الوزير الجديد .

ومع أن إقالة الوزراء هو حق ثابت دستورياً لرئيس مجلس الوزراء ، الا إنه مقيد بضرورة موافقة مجلس النواب على هذه الإقالة ، وذهب في ذلك رأي يرى بأنه ضماناً للوزير من تعسف رئيس مجلس الوزراء في إقالة وزرائه (١) .

ومن تطبيقات حالة خلو منصب الوزير نجدها من خلال إعلان الاخير تعليق عمله بالحكومة ، او تعمد عدم حضور اجتماعات مجلس الوزراء لثلاث جلسات متتالية فيعد حينها بحكم المستقبل على ان يكون ذلك بناء على توصية من رئيس مجلس الوزراء الى مجلس النواب وان يرشح بديلا عنه خلال (١٥) يوماً من تاريخ عده مستقيلاً (٢) .

ويرى الباحث ان في ذلك اضعاف لدور رئيس الحكومة والذي لا يتلاءم مع ما يتحملة من مسؤولية تنفيذ السياسة العامة للدولة ، ومعرضاً ان يساءل شخصياً وتضامنياً عند الاخفاق في الاداء الحكومي، وحدث ان اتفق وزراء (الكتلة العراقية) على مقاطعة العملية السياسية وعدم حضور جلسات

(١) د.أبو الحجاج عبد الغني السيد ، المسؤولية الوزارية في النظم الوضعية المعاصرة وفي النظم الاسلامية ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠١٠ ، ص ٥٥٨ .

(٢) تنظر المادة (١٦/ اولاً) من النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم (٨) لسنة ٢٠١٤ .

مجلس الوزراء لمرتين خلال فترة الحكومة الثانية (٢٠١٠-٢٠١٤) ، الاولى كانت في العام ٢٠١١ احتجاجاً على الاتهامات الموجهة لبعض السياسيين من الاحزاب السنية المشاركين بالعملية السياسية ، والثانية في العام ٢٠١٣ تأييداً للتظاهرات التي شهدتها المحافظات ذات الغالبية السنية ، وكان الهدف منها محاولة لأضعاف القرار الحكومي واجبار رئيس مجلس الوزراء على الرضوخ لمطالبهم ، خصوصاً وان الاخير لا يستطيع اقاالتهم من دون موافقة برلمانية ، وحيث إنهم ينتمون الى احد الكتل الكبيرة في مجلس النواب ، لذا لم يكن هنالك تحرك فعلي لسحب الثقة عن الوزراء المقاطعين للحكومة ، مما اضطر رئيس مجلس الوزراء آنذاك الى اتخاذ اجراء بديل عن طلب اقاالتهم وذلك بمنحهم اجازة اجبارية مكلفاً غيرهم من الوزراء المستمرين بحضور اجتماعات مجلس الوزراء بإدارة وزاراتهم بالوكالة^(١).

وكذلك إن لرئيس مجلس الوزراء صلاحية الغاء منصب الوزير ان كان الاخير معيناً بلا هيكلية وزارية (وزير دولة) ، لان منصب الوزير الملغى استحدث بناءً على رغبة رئيس الحكومة لتكليفه بمهام ذات طبيعة خاصة والتي يمكن ان يتم في مرحلة ما انجازها او الاستغناء عنها ، ويخضع وزراء الدولة الى ذات اجراءات تعيين الوزراء المكلفين بحقائب وزارية والتي اهمها موافقة مجلس النواب ، واساس تلك الصلاحية هي ان رئيس مجلس الوزراء هو المسؤول المباشر امام مجلس النواب عن تنفيذ السياسة العامة للدولة ، وبالطبع فان منصب وزير الدولة ليس مقررأ بناءً على قانون كما في الحقائب الوزارية ، فالمعلوم ان الغاء منصب وزير الدولة لا يعني الغاء الوزارة ، وذلك لعدم وجودها اصلاً فيكون لرئيس الحكومة حرية اكبر في هذا المجال الا ان ذلك لا يعني الغاء المنصب دون استحصال الموافقة من مجلس النواب ايضاً ، علماً ان وزراء الدولة وان كانوا غير مسؤولين عن الاعمال الادارية كونهم لا يمارسون الوظيفة الادارية لحقيبة وزارية ، إلا إنهم مسؤولون مسؤولية تضامنية مع الحكومة^(٢) لمشاركتهم مجلس الوزراء في مناقشة المواضيع والمساهمة باتخاذ القرارات السياسية^(٣).

وتتعدد اسباب تغيير اشخاص الوزراء ، فقد نجد في تشكيلة الحكومة وزيراً او اكثر ممن يعارضون سياسة الحكومة وقراراتها ، بل وقد يمتنعون عن تنفيذها احياناً تبعاً لأهداف خاصة

(١) محمد سالم كريم ، المركز القانوني للوزير في النظام البرلماني العراقي ، رسالة ماجستير ، كلية القانون ، جامعة بغداد ، ٢٠١٣ ، ص ٥٩ .

(٢) د.إسماعيل البدوي ، اختصاصات السلطة التنفيذية في الدولة الاسلامية والنظم الدستورية المعاصرة ، ط١ ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٩٣ ، ص ٧٤ .

(٣) عبدالله علي محمد ، منصب وزير الدولة في النظام السياسي العراقي ، مجلة جامعة تكريت للحقوق ، المجلد ٢ ، العدد ١ ، الجزء ١ ، السنة ٢ ، ٢٠١٧ ، ص ٣٢٥ .

بانتماءاتهم الحزبية وهذا ما يعرف بظاهرة الوزراء المشاكسين خاصة في الحكومة المشكله على اسس ائتلافية^(١).

كما يمكن أن يكون سبب تلك التغييرات الوزارية هو اختلاف الآراء السياسية بين رئيس مجلس الوزراء واعضاء مجلسه انفسهم، والتي قد تصل الى حد الامتناع عن تنفيذ الاوامر الحكومية الصادرة عن مجلس الوزراء ، ويرجع هذا النوع من المعارضة الحكومية الى سببين رئيسيين هما تحصين منصب الوزير ، وصفة الحكومة التمثيلية^(٢) ، ففيما يتعلق بتحسين منصب الوزير نجد ان الدستور العراقي النافذ نص على ذلك من خلال عدم استطاعة رئيس مجلس الوزراء ان يقبل اعضاء وزارته دون موافقة مجلس النواب ، أما من حيث الحكومة التمثيلية فهو ما استقرت عليه الحكومات اللاحقة لنفاذ الدستور ، حيث تحولت الحكومة المشكله الى مجلس تمثيلي لأكبر القوى السياسية الموجودة في البلد يشكل على اسس ائتلافية سياسية ، رغم عدم وجود نص دستوري يقضي بذلك .

إن التغيير الشخصي للوزير غالباً ما يكون مرتبطاً بإقالته من المنصب ، وذلك بتحقق مسؤوليته بوصفه اعلى سلطة ادارية في الوزارة المكلف بها . وتكون اقالته من المنصب بطريقتين ، أما عن طريق رئيس مجلس الوزراء كونه يملك سلطة التوجيه لاعتبارات رئاسته لمجلس الوزراء ومسؤوليته عن تنفيذ السياسة العامة ، او عن طريق مجلس النواب لاعتبارات رقابية يضطلع بها المجلس في متابعة تنفيذ الوزارات لأعمالها .

وأن ما يميز مرحلة إقرار مسؤولية الوزير من قبل مجلس النواب هو ما يسبقها من اجراءات خاصة تتمثل باستخدام وسائل الرقابة البرلمانية ، وتكون اثاره المسؤولية الوزارية وسحب الثقة عن الوزير بناء على طلب مقدم من السلطة التشريعية او حتى من السلطة التنفيذية ذاتها ، والتي تتمثل برئيس الجمهورية^(٣) او رئيس مجلس الوزراء^(٤) او الوزير ذاته^(١) ، على ان تكون بموافقة مجلس النواب بالأغلبية المطلقة لعدد اعضائه .

(١) د.محمود عثمان ، اغتيال الدستور ، المؤسسة الحديثة للكتاب ناشرون ، لبنان ، ٢٠٠٦ ، ص ٥٥ .

(٢) د.حيدر المولى ، التضامن الوزاري والحكومات الائتلافية (دراسة مقارنة) ، ط١ ، منشورات زين الحقوقية، لبنان ، ٢٠١١ ، ص ٥٧٠ .

(٣) المادة (٦١ / ثامناً / ب / ١) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ ، والتي تنص على انه ((لرئيس الجمهورية، تقديم طلب إلى مجلس النواب بسحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء.)).

(٤) تنظر المادة (٧٨) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ ، والتي تنص على انه ((رئيس مجلس الوزراء له الحق بإقالة الوزراء، بموافقة مجلس النواب)).

ثانياً: التغيير الكمي لعدد الوزارات

ان الصلاحية الممنوحة لرئيس الحكومة في اجراء عملية التعديل في التشكيلة الوزارية ترجع لضمان تنفيذ البرنامج الحكومي الذي وافق عليه مجلس النواب ومنح على اساسه الثقة للحكومة المشكلة ، وتتمثل هذه الصلاحية بزيادة عدد الوزارات او تقليصها بالشكل الذي يتلائم مع التغييرات التي تشهدها الدولة اقتصاديا وثقافيا وسياسيا وامنيا بما يمكن الحكومة من مواجهة المتغيرات التي تواجهها اثناء مدة تكليفها والتي بدورها تؤثر على تطبيق السياسة العامة المرسومة من قبلها ، وكذلك لاعتبارات تتعلق بتحمل رئيس مجلس الوزراء المسؤولية في حالة اخفاق الحكومة في القيام بمهامها ، وان هذه الصلاحية ليست مطلقة ومباحة في أي وقت او ظرف ، فهناك اساس قانوني متعارف عليه يوجب ان يستند قرار حذف او استحداث وزارة او دمج وزارتين او اكثر الى اسباب حقيقية تستهدف الصالح العام ، وكذلك ان يستند الى قانون يشرع ويصدر بناءً على موافقة السلطة التشريعية^(٢) .

فتشكيل أي وزارة يجب ان يستند الى قانون خاص يتولى تنظيم شؤونها عملاً بالمادة (٨٦) من الدستور النافذ ، وكذلك الهيئات المستقلة يتم انشاؤها بموجب قانون خاص بها ، وبالتالي وطبقاً لقاعدة توازي الاشكال فان الغاء تلك الوزارات والهيئات او انشاء اخرى جديدة لا يكون الا بموافقة مجلس النواب ايضاً^(٣) ، فعند استحداث حقيبة وزارية من قبل رئيس مجلس الوزراء ستتطلب لأجل ذلك تخصيص موارد مالية وافراد لها بند خاص بالموازنة العامة ولكون مجلس النواب من له حق الموافقة على إقرار الموازنة^(٤) ، لذا يتطلب الامر اشتراك الجهتين المذكورتين عند انشاء الحقباء الوزارية^(٥) .

والامر ذاته ينطبق على مجلس النواب ، فلا يحق له اجراء أي تغيير وزاري بنوع او عدد الوزارات دون طلب من الجهة المختصة وهو رئيس مجلس الوزراء الذي سبق وان قدم التشكيلة الوزارية الى مجلس النواب وحاز على ثقتها ، وقد سبق وأن أصدر مجلس النواب قانوناً فك بموجبه ارتباط

(١) المادة (٦١/٦١ ثامناً / أ) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ ، والتي تنص على انه ((لمجلس النواب سحب الثقة من أحد الوزراء بالأغلبية المطلقة، ويُعد مستقبلاً من تاريخ قرار سحب الثقة، ولا يجوز طرح موضوع الثقة بالوزير إلا بناءً على رغبته...)).

(٢) د.محمد المجذوب ، القانون الدستوري والنظام السياسي ، ط٤ ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، ٢٠٠٢ ، ص٣٣٧ .

(٣) د.مصدق عادل طالب، الوزير في الدساتير العراقية(دراسة تحليلية مقارنة)، ط١، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠١٥، ص٣١٠ .

(٤) تنظر المادة (٦٢/اولاً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .

(٥) د.سيد محمد بيومي فوده ، مسؤولية الوزراء السياسية الجنائية المدنية (دراسة مقارنة) ، ط١، مركز الدراسات العربية للنشر والتوزيع ، القاهرة ، ٢٠١٦ ، ص١٠٦ .

الدوائر الفرعية التابعة لأحدى الوزارات الاتحادية الخدمية ، وهما قانون فك ارتباط دوائر الشؤون الاجتماعية في وزارة العمل والشؤون الاجتماعية رقم (١٨) لسنة ٢٠١٠ (الملغي)، وقانون فك ارتباط دوائر وزارة البلديات والاشغال العامة رقم (٢٠) لسنة ٢٠١٠ (الملغي) دون ان يكون ذلك بناءً على مشروع قانون مقدم من السلطة التنفيذية ، إذ كان مقترح قانون تقدمت به لجنة العمل والخدمات النيابية الى هيئة رئاسة مجلس النواب واستنفذ مراحلها وقر من مجلس النواب ومجلس الرئاسة ونشر بالجريدة الرسمية دون أن يمر بمجلس الوزراء (على اعتباره الجهة ذات العلاقة بالموضوع)، وقد تضمن قانون فك ارتباط دوائر وزارة البلديات والاشغال العامة المذكور النص على الغاء وزارة البلديات والاشغال العامة عند تشكيل الحكومة الجديدة بموجب الدورة التشريعية الثانية^(١)، عليه طعن رئيس مجلس الوزراء بدستورية القانون امام المحكمة الاتحادية العليا ، التي تعد الجهة المختصة بالأشراف على استخدام الصلاحيات من قبل السلطات الاتحادية استناداً على مبدأ الفصل بين السلطات^(٢). وانتهى الامر بإلغاء القانون المذكور بقرار صادر عن المحكمة^(٣) .

وهكذا يجوز لرئيس مجلس الوزراء تقديم طلب الى مجلس النواب باستحداث وزارة او هيئة جديدة ، بغية تنظيم العمل الحكومي ، او مواجهه وضع معين تمر به الدولة ، ومثال ذلك قيام مجلس الوزراء بإصدار قراره رقم(٣٠٧) بتاريخ ٢٠١٤/٦/١١ بخصوص تشكيل هيئة الحشد الشعبي^(٤) لمواجهة خطر تمدد (تنظيم داعش التكفيري) وتم إقرار قانون هيئة الحشد الشعبي رقم (٤٠) لسنة ٢٠١٦ بعد ان صوت عليه مجلس النواب العراقي بالأغلبية في ٢٦ تشرين الثاني ٢٠١٦ .

وغالبا ما تكون الخطوة التي يذهب فيها رئيس الحكومة الى حذف وزارات حكومية تهدف الى اصلاح حكومي ، وذلك للحد من الترهل الاداري ، او تكون بسبب النقشف الحكومي بتقليل الانفاق العام في وقت الازمات المالية التي تتعرض لها الدولة ، لذا فهو الجهة الأكثر دراية بالمصالح التي يجب الحفاظ عليها وتلك التي يمكن الاستغناء عنها وقت الازمات .

(١) تنظر المادة (٦) من قانون فك ارتباط دوائر وزارة البلديات والاشغال العامة الملغي رقم (٢٠) لسنة ٢٠١٠ ، المنشور بالجريدة الرسمية (٤١٤٨) في ٢٠١٠/٣/١٥ .

2- Ronald J. Krotoszynski , "The Separation of Legislative and Executive Powers " , Comparative Constitutional Law , MPG Books Group , U.K. ,2011 ,P.242.

(٣) ينظر قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٤٣/اتحادية/٢٠١٠) الصادر بتاريخ ٢٠١٠/٧/١٢ الصادر بخصوص الغاء قانون فك ارتباط دوائر الشؤون الاجتماعية في وزارة العمل والشؤون الاجتماعية رقم (١٨) لسنة ٢٠١٠ ، وكذلك قرار رقم (٤٤/اتحادية/٢٠١٠) الصادر عن المحكمة الاتحادية العليا بتاريخ ٢٠١٠/٧/١٢ بخصوص الغاء قانون فك ارتباط دوائر الشؤون الاجتماعية في وزارة العمل والشؤون الاجتماعية.

(٤) تشكيل عسكري مستقل يرتبط برئيس مجلس الوزراء القائد العام للقوات المسلحة ، طبقاً للمادة الاولى من قانون هيئة الحشد الشعبي رقم (٤٠) لسنة ٢٠١٦ النافذ.

اما عن صلاحية رئيس مجلس الوزراء في دمج وزارتين او اكثر، فيمكن ارجاع ظاهرة كثرة عدد الوزارات بالدولة الى طبيعة الحكومات المشكلة ، فمن الشائع وجود مناصب وزارية اكثر في الحكومات الائتلافية منها في الحكومة المشكلة على اساس الاستحقاق الانتخابي في الدول النامية وذلك لأهداف سياسية تتمثل بإرضاء اكبر عدد ممكن من الاحزاب ، الامر الذي قد يصل الى درجة تجزئة الوزارة الواحدة حسب المهام المناطة بها ، لذا نجد ان عملية الدمج الوزاري تحدد مقبوليتها في ضوء تشابه المهام والاختصاصات ، او وحدة الهدف بين وزارتين او حتى بين وزارة وجهة اخرى كأن تكون احد الهيئات المستقلة في الدولة .

ومن أمثلة عملية التغيير الوزاري في العراق بعد نفاذ دستور ٢٠٠٥ ما شهدته الحكومة العراقية الثانية (٢٠١٠-٢٠١٤) بتقديم طلب من رئيس مجلس الوزراء الى مجلس النواب العراقي وذلك في الجلسة (١٥) بتاريخ ٢٠١١/٧/٣٠ حيث تم مناقشة الترشيق الوزاري لبعض الحقايب الوزارية ومعظم وزارات الدولة ، وتم التصويت بالموافقة المبدئية على الغاء معظم وزارات الدولة (ماعدا وزارات الدولة لشؤون مجلس النواب والمرأة وشؤون المحافظات) ^(١) ، إلا إن الواقع العملي اثبت صعوبة اجراء التقليل الحكومي من خلال دمج بعض الحقايب الوزارية لتعلقها بالاستحقاق الانتخابي للكتل السياسية ، وقد اقتصر التقليل على الغاء منصب وزير الدولة من التشكيلة الحكومية الثانية عدا المناصب المذكورة انفاً ^(٢).

وشهدت الحكومة العراقية الثالثة (٢٠١٤-٢٠١٨) الغاء عددٍ من الوزارات ودمج اخرى من باب خفض النفقات الحكومية وترشيح الوزارات والهيئات وابعادها عن المحاصصة الحزبية والطائفية ^(٣) ، وكان ذلك بسبب ضغط المظاهرات الشعبية التي نادى بالتغيير والاصلاح السياسي ، حيث اصدر رئيس مجلس الوزراء أمراً ديوانياً بتقليل عدد أعضاء مجلس الوزراء ليكون ٢٢ عضواً بدلاً من ٣٣ عضواً ، وبتفويض وموافقة من مجلس النواب .

كما شهدت الحكومة الثالثة إلغاء مناصب نواب رئيس مجلس الوزراء، وايضا إلغاء المناصب الوزارية لبعض الوزارات احداها بحقيبة وزارية وهي وزارة حقوق الإنسان والبقية بدون حقيبة وهي وزارة

(١) مجلس النواب العراقي (انجازات الدورة الانتخابية الثانية/السنة التشريعية الثانية)، اعداد الدائرة الاعلامية ، بغداد ، ٢٠١٣، ص٥٥.

(٢) الموقع الالكتروني لوكالة انباء برائنا، (وزير الدولة المرشح عبد المهدي المطيري)، العراق ، بتاريخ ٢٠١١/١١/١٤ ، منشور على الموقع <http://burathanews.com/arabic/news/141715> ، تاريخ الزيارة ٢٠١٩/٣/١٤ .

(٣) د.احمد عبد الامير الانباري، مصدر سابق ، ص ٧٥.

حقوق الإنسان ، وزارة الدولة لشؤون المرأة ، وزارة الدولة لشؤون المحافظات وشؤون مجلس النواب ، وأيضاً إعادة هيكلة بعض الوزارات، حيث تم دمج وزارة العلوم والتكنولوجيا بوزارة التعليم العالي والبحث العلمي ، ودمج وزارة البيئة بوزارة الصحة ، ودمج وزارة البلديات بوزارة الإعمار والإسكان ، إضافة لدمج وزارة السياحة والآثار بوزارة الثقافة^(١).

المطلب الثاني

الموافقة على تعيين كبار الموظفين الإداريين

يذهب رأي في الفقه الى بيان أن المقصود بالسلطة التنفيذية هي السلطة المشكلة من قبل جميع العاملين بتنفيذ القوانين ، وبهذا المعنى تشمل رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء والوزراء والموظفين من كافة الدرجات والمستويات^(٢) ، فموظفي الإدارة العامة وبالأخص منهم كبار موظفي الدولة ما هم الا وسيلة لتحقيق وتنفيذ اهداف وسياسة الحكومة بطريقة عملية ، فمفهوم الإدارة العامة في الدولة ما هو الا الوجه المتحرك للسلطة التنفيذية^(٣).

وان اكثر الدساتير والتشريعات لم تتخذ موقفاً محدداً من تعريف واضح لمصطلح ذوي الدرجات الخاصة وذوي الدرجات العليا مما ادى الى الخلط بين المصطلحين، واكتفت ببيان جهة التعيين المختصة بتلك المناصب القيادية الهامة واستخدم مصطلح جامع لهما وهو (كبار موظفي الدولة المدنيين والعسكريين)^(٤).

وهذا ما نجده لدى المُشرِّع الدستوري العراقي ، إذ لم يورد تعريفاً خاصاً لهما الا إن بعض التشريعات السابقة للدستور النافذ كقانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ نص على امثلة

(١) القراءة الاولى لقانون دمج والغاء وزارات ، منشور على الموقع الالكتروني الرسمي لمجلس النواب العراقي ، بتاريخ ١٧/٦/٢٠١٦ ، <http://arb.parliament.iq/archive/2016/07/17> ، تاريخ الزيارة ٢٠١٩/٣/١٤.

(٢) د.سليمان محمد سليمان الطماوي ، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الاسلامي ، مطبعة معهد الدراسات العربية العالمية ، جامعة الدول العربية ، القاهرة ، ١٩٦٧ ، ص١٣٥.

(٣) د.أسراء علاء الدين نوري ، مساهمة النظم الادارية في صنع السياسات العامة ، (دراسة مقارنة) ، ط١ ، منشورات زين الحقوقية ، بيروت ، ٢٠١٧ ، ص١٤.

(٤) حسن علي عبدالحسين البديري ، حدود اختصاص رئيس مجلس الوزراء في تخطيط وتنفيذ السياسة العامة للدولة في دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ (دراسة مقارنة) ، رسالة ماجستير ، معهد العلمين للدراسات العليا ، ٢٠١٧ ، ص٥١.

للدرجات العليا وان كانت شملت معها الوظائف بدرجات خاصة^(١)، الا إننا نجد بعض النصوص الدستورية النافذة ذكرت امثلة على الدرجات الخاصة ونسبت تعيينها الى إرادة السلطتين التنفيذية والتشريعية على اعتبار ان التعيين فيها من اختصاص الجهات العليا بالدولة ، ولذلك تتطلب اجراءات خاصة^(٢).

إن عملية تعيين كبار الموظفين في الدولة غالباً ما تناط بالسلطة التنفيذية كونهم يشكلون امتداداً لتلك السلطة في تنفيذ السياسة العامة للدولة ، وبذلك تكون سلطة التعيين والعزل ضمن اختصاصات رئيس مجلس الوزراء كون الاخير هو المسؤول عن تنفيذ السياسة العامة ، وبالتالي فأن كفاءة الخدمات المقدمة متعلقة بكفاءة القائمين على المؤسسات التنفيذية^(٣) .

وفي العراق تشترك السلطان التنفيذية والتشريعية في اجراءات تعيين كبار موظفي الدولة ، حيث يتم اختيارهم من قبل السلطة الاولى وتتم الموافقة على اسمائهم من قبل السلطة الثانية ، وفقاً لما نصت عليه المادة (٦١/خامساً) في الفقرتين (ب ، ج) من الدستور النافذ ، وذلك فيما يتعلق بالوظائف التنفيذية^(٤).

ونظراً لكون الحكومات العراقية المشكلية بعد عام ٢٠٠٣ قد نهجت منهج الديمقراطية التوافقية وابتعدت عن ديمقراطية الاغلبية ، فكان لذلك اثره على المناصب الحكومية السيادية بما فيها المناصب الحكومية الاتحادية الاخرى كالمناصب الرفيعة في الدولة والدرجات الخاصة ، وظهر ما يعرف بالنسبية والتوازن في توزيع الوظائف بين المكونات على مستوى الوظائف الحكومية الاتحادية ، وكرس بنصوص قانونية تضمن المشاركة العادلة في ادارة مؤسسات الدولة الاتحادية المختلفة على اسس مناطقية^(٥) .

(١) تنظر المادة (٨/ثانياً) من قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ ، التي اوردت نوع الوظائف التي يتم التعيين فيها بموجب مرسوم جمهوري بناءً على موافقة مجلس الوزراء على اقتراح الوزير المختص .
 (٢) ايمان قاسم هاني ، التنظيم القانوني لمجلس الوزراء في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ (دراسة مقارنة) ، اطروحة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة النهدين ، ٢٠١٥ ، ص٢٢٦ .
 (٣) د.محمد سامر التركاوي، دور رئيس مجلس الوزراء في النظام النيابي البرلماني (دراسة مقارنة) ، ط١ ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، ٢٠١٧ ، ص ١٧٤ .
 (٤) اما الفقرة (أ) من المادة (٦١/خامساً) من الدستور النافذ تتعلق بالوظائف القضائية، حيث تكون عملية التعيين مشتركة بين السلطتين التشريعية والقضائية رغم وجود نص دستوري ينص على مبدأ استقلال السلطة القضائية في العراق.
 (٥) المادة (٤/اولاً) من قانون الهيئة العامة لضمان حقوق الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢٦) لسنة ٢٠١٦ ، التي تنص على ان ((تتولى الهيئة وضع الخطط والبرامج لضمان مشاركة ابناء الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم في ادارة مؤسسات الدولة بما يضمن العدالة و وفقاً لمعايير المهنية والكفاءة وتكافؤ الفرص ودون تمييز (...)) ، منشور في جريدة الوقائع العراقية العدد (٤٤١٦) بتاريخ ١٩/ايلول/٢٠١٦ .

عليه في محاولة لاستعراض دور مجلس النواب ومقدار تدخله في تعيين كبار الموظفين الاداريين في الدولة بعد نفاذ دستور عام ٢٠٠٥ ، سنقسم هذا المطلب الى فرعين ، حيث سنخصص الاول لمنه لأصحاب الدرجات الخاصة الاتحادية ، أمّا الثاني فسنترك فيه الى رؤساء واعضاء الهيئات المستقلة .

الفرع الاول

اصحاب الدرجات الخاصة الاتحادية

اشرك الدستور العراقي النافذ كل من السلطة التشريعية متمثلة بمجلس النواب والسلطة التنفيذية متمثلة بمجلس الوزراء في تعيين اصحاب الدرجات الخاصة ، فقد اورد ذلك ضمن اختصاصات مجلس النواب بالموافقة على تعيين السفراء واصحاب الدرجات الخاصة باقتراح من مجلس الوزراء في المادة (٦١/خامسا/ب) من الدستور ، كذلك ضمن صلاحيات مجلس الوزراء بالتوصية الى مجلس النواب بتعيين وكلاء الوزارات والسفراء واصحاب الدرجات الخاصة ، وذلك في المادة (٨٠/خامسا) من الدستور ، وهكذا فان عملية تعيين أي شخص باي منصب من مناصب الدرجات الخاصة دون استحصال موافقات الجهات المختصة (اقتراح الحكومة) و (مصادقة البرلمان) سيجعل عمليه شغل المنصب غير دستورية .

وان في اشتراط اقتراح تعيين نوي الدرجات الخاصة من قبل مجلس الوزراء دلالة على تحميل الحكومة ورئيسها اخطاء من يقومون بتنفيذ السياسة العامة للدولة حسب رؤية وخطط الحكومة ، وبالتالي كحق لها تتولى اختيار من تعينهم في المناصب المهمة سواء كانت ادارية او امنية او عسكرية ، فليس من المنطق ان يتحمل رئيس مجلس الوزراء اخفاقات اداء الموظفين الذين تم تعينهم من قبل سلطات اخرى ولم تكن له الإرادة في ذلك ، أمّا من حيث اشتراط موافقة مجلس النواب على تعيين السفراء والممثلين لدى الدول والمنظمات في الخارج فيرجع الى سلطة الاخير في إقرار السياسة الخارجية للدولة^(١).

(١) ويكون من اختصاص لجنة العلاقات الخارجية في مجلس النواب ، تنظر المادة (٨٨) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي النافذ .

ولم يحدد لنا الدستور العراقي النافذ ماهية الدرجات الخاصة ونطاقها ، بينما نجد في بعض التشريعات السابقة محاولة لحصر الدرجات الخاصة ضمن مجموعة من العناوين الوظيفية ، كما في قانون الملاك رقم (٢٥) لسنة ١٩٦٠^(١) الذي تضمن عدد محدود من الدرجات الخاصة وبشكل مشترك مع باقي الوظائف ، وتلاه صدور قانون الدرجات الخاصة لسنة ١٩٦٦^(٢) ، والذي كان الهدف من سنه سنه حصر وتنظيم الدرجات الخاصة وعدم المبالغة فيها وإيجاد ضوابط ثابتة لها ، الا إن القانون الاخير تم الغاؤه بموجب قانون رقم (١٠٦) لسنة ١٩٦٨ جاعلاً عملية انتقاء الموظفين لإشغال الوظائف ذات الدرجة الخاصة متروك لسلطة التعيين حسب تقديرها ، وعلى ذلك اصدر مجلس قيادة الثورة (المنحل) قراره رقم (١٠٧٧) في ١٢/٨/١٩٨١ والذي تضمن عدد كبير من الدرجات الخاصة المحددة في دوائر الدولة ، حيث تم حصر عناوينهم وبيان رواتبهم الاسمية وتنظيم علاواتهم السنوية بموجب القرار المذكور^(٣) ، وتلا ذلك صدور قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) رقم (٢١٩) لسنة ٢٠٠٢ والذي تضمن الاشارة الى ان منصب مدير عام دائرة الضرائب هو من ضمن اصحاب الدرجات الخاصة ، ولا يزال القرار المذكور ساري المفعول بالرغم من الغاء الكثير من العناوين الوظيفية الواردة فيه ، حيث لا تزال الحاجة اليوم الى اصدار قانون خاص بالدرجات الوظيفية الخاصة بما يتلائم مع النظام القانوني ومواد الدستور النافذ .

- (١) جداول الوظائف العامة ضمنها الدرجات الخاصة مرفق قانون الملاك رقم (٢٥) لسنة ١٩٦٠ ، نشر في جريدة الوقائع العراقية العدد (٣٠٠) بتاريخ في ١٩٦٠/٢/٦ ، حددت بالنص (وكيل وزارة ، رئيس جامعة ، رئيس الديوان الجمهوري ، رئيس التشريعات الجمهوري ، رئيس ديوان مجلس الوزراء ، رئيس مجلس الخدمة العامة ، عضو مجلس الخدمة العامة ، مراقب الحسابات العامة ، وكيل وزارة ، سفير) .
- (٢) المادة (٤) من قانون الدرجات الخاصة في الدوائر الرسمية وشبه الرسمية رقم (٨) لسنة ١٩٦٦ الملغى ، المنشور في جريدة الوقائع العراقية العدد (١٢٢٦) بتاريخ ١٩٦٦/١/٣١ ، والتي تنص على انه ((يعين بدرجة خاصة عادة وكلاء الوزارات ورئيس ديوان رئاسة الجمهورية ورئيس ديوان مجلس الوزراء ورئيس مجلس الخدمة العامة وأعضاؤه ومحافظ البنك المركزي ومعاونيه ومراقب الحسابات العام ورئيس مجلس إدارة شركة النفط الوطنية وأعضاؤها ورئيس جامعة بغداد ونوابه وأمين العاصمة ومدير الموائى العام ومدير السكك الحديد العام وأعضاء مجلس التخطيط ورئيس ديوان التدوين القانوني ورئيس المجلس الأعلى للبحوث العلمية ورؤساء مجالس إدارة المؤسسات العامة وكذلك الوظائف الأخرى التي تنص القوانين على أشغالها بموظف بدرجة خاصة)) .
- (٣) جدول بوظائف الدرجات الخاصة مرفق قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) رقم (١٠٧٧) في ١٢/٨/١٩٨١ ، تضمن ((سكرتير خاص لرئيس الجمهورية ، رئيس مكتب في مجلس قيادة الثورة ، عضو مكتب في مجلس قيادة الثورة ، مستشار مكتب في مجلس قيادة الثورة ، مدير الديوان العام في رئاسة ديوان رئاسة الجمهورية ، مستشار في رئاسة ديوان رئاسة الجمهورية ، رئيس دائرة المراسم في رئاسة الجمهورية ، سكرتير خاص لنائب رئيس مجلس قيادة الثورة ، مدير عام مكتب نائب رئيس الجمهورية ، مدير عام مكتب النائب الاول لرئيس الجمهورية ، مدير عام مكتب النائب الاول لرئيس الوزراء ، رئيس جامعة ، رئيس مجلس شوري الدولة ، رئيس الادعاء العام ، وكيل وزارة ، نائب رئيس منظمة الطاقة الذرية ، سفير ، عضو لجنة العلاقات الاقتصادية الخارجية ، رئيس دائرة الشؤون الفنية والإدارية في ديوان الرقابة المالية ، نواب رئيس ديوان الرقابة المالية ، محافظ ، محاسب قانوني اول ، خبير بشؤون النفط ، مستشار في وزارة ، مستشار مالي في وزارة المالية ، رئيس دائرة بمركز وزارة الخارجية)) .

ويتبع دور مجلس النواب بالموافقة على تعيين اصحاب الدرجات الخاصة مهمة اخرى لا تقل اهمية عن الاولى ، حيث يكون لمجلس النواب بموجب نظامه الداخلي وطبقاً للمادة (٧٧) منه دوراً في متابعة جميع اعضاء الحكومة وبضمنهم اصحاب الدرجات الخاصة ، وذلك من قبل اعضاء مجلس النواب او اللجان المختصة المشكلة في مجلس النواب ودعوتهم لحضور اجتماعاتهم بموافقة اغلبية اعضاء اللجنة خلال سبعة ايام من تاريخ تقديم الدعوة وذلك عن طريق اعلام رئيس مجلس النواب ورئيس مجلس الوزراء ، وورد تصنيفهم في فقرتي المادة المذكورة حيث ورد بالأولى (الوزير أو من هو بدرجة) وبالفقرة الثانية (وكلاء الوزراء وأصحاب الدرجات الخاصة وغيرهم من موظفي الحكومة المدنيين والعسكريين).

وسوف نبين الوظائف الحكومية بنوعها المدنية والامنية (العسكرية) لاختلاف التنظيم الاداري في المنصب ، وان كان لذلك اثراً على دور مجلس النواب في تعيين اصحاب كلا المنصبين الحكوميين ، حيث سنتطرق في ادناه فيما يتعلق بأصحاب الوظائف المدنية ، وسنفرد في الفقرة الثانية بما يتعلق بأصحاب الوظائف الامنية .

اولاً : اصحاب المناصب المدنية

تتمثل المناصب المدنية بالوظائف العليا التي تتعلق بإدارة المرافق الادارية المهمة في الدولة ، والتي تشمل بطبيعتها الموظفين والمستخدمين الذين تستخدمهم او تعهد اليهم الحكومة في خدمة وظيفية ادارية او دبلوماسية في دوائر الحكومة داخل وخارج الدولة ويتقاضون رواتبهم من الميزانية العامة^(١)، وتماشياً مع النظام الديمقراطي فلا يمكن ان يرشح لتلك المناصب ممن يصنف على انه من حاملي الرتب العسكرية ، حيث حظرت المادة(٩/اولاً/ج)من الدستور افراد القوات المسلحة والعسكريين العاملون في وزارة الدفاع أو أية دوائر أو منظمات تابعة لها من الترشح لإشغال المناصب السياسية في الدولة .

وان من اهم تلك المناصب على سبيل المثال وليس الحصر منصب وكيل الوزارة ومنصب السفير واللذان اشار اليهما الدستور النافذ في نصوصه^(٢) ، وسنركز في هذه الجزئية على وظيفة السفير كونها تجمع بين المهام المدنية والتمثيل السياسي للحكومة امام مثيلاتها في الدول الاخرى ، ومن ثم سنتطرق الى وظيفة وكيل الوزارة .

(١) ينظر قانوني الخدمة المدنية النافذ رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ ، والخدمة الخارجية النافذ رقم (٤٥) لسنة ٢٠٠٨ .

(٢) تنظر المادتين (٦١/خامساً/ب) و (٨٠/خامساً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .

إن عملية تعيين السفراء يتطلب في الواقع السياسي تدخلاً أكثر من جهة لإكمال الاجراءات الخاصة بها ، وتتمثل بترشيح الاسماء من قبل الاحزاب والائتلافات السياسية الفائزة في العملية الانتخابية وايضا التي لديها قاعدة سياسية مهمة وذلك حسب العرف السياسي السائد في الحكومات السابقة وتطبيقاً لمبدأ المشاركة العادلة في ادارة مؤسسات الدولة الاتحادية المختلفة^(١) ، ومن ثم تبني توصية مجلس الوزراء لتلك الشخصيات بترشيح من وزير الخارجية وعرضها امام مجلس النواب للموافقة عليها بالأغلبية المطلقة حيث سيكون للجنة العلاقات الخارجية البرلمانية الدور في وصول مجلس النواب الى قراره بالموافقة أو الرفض لاقتراح مجلس الوزراء بتعيين الممثلين الدبلوماسيين للبلاد طبقاً للنظام الداخلي لمجلس النواب ، وفي حال الموافقة يتم اصدار مرسوم جمهوري من السيد رئيس الجمهورية لتكليفهم الرسمي بالمهمة ، علماً إن قانون الخدمة الخارجية النافذ اعطى لمجلس الوزراء اقتراح تعيين السفراء من خارج السلك الدبلوماسي بنسبة لا تزيد على ٢٥% من مجموع السفراء قابلة للتعديل متى ما وجدت مصلحة لذلك^(٢) .

ونجد إن اشتراط موافقة مجلس النواب على اختيار السفراء لا يخلو من اهمية ، ذلك ان من يمثل البلاد في الخارج وامام الدول الاخرى لا يمثل النظام السياسي القائم ، بل يمثل اسم الدولة التي ينتمي اليها ، لذا نجد من الضروري موافقة ممثلي الشعب على اختيار من يمثل الدولة في البعثات والمؤسسات الحكومية في الخارج .

وعلى الرغم من أن الدستور النافذ اعطى لرئيس الجمهورية صلاحية قبول اوراق اعتماد السفراء الاجانب في بغداد ، الا إنه لم يمنحه أي دور فعلي في اختيار وقبول تعيين السفراء وممثلي البعثات العراقية في الدول والمنظمات الدولية تاركا تلك الصلاحية لمجلس الوزراء ومجلس النواب^(٣) ، قاصراً دور رئيس الجمهورية على اصدار المراسيم الجمهورية للتعيين والتي بدونها لا يمكن للسفير المباشرة بأعماله الدبلوماسية في الدولة الموفد اليها^(٤) ، ويرجع السبب في حصر هذا الاختصاص بمجلسي الوزراء والنواب الى ان الجهة الاولى هي المسؤولة عن رسم السياسة العامة للدولة ومنها السياسة الخارجية ، وان الجهة الثانية هي ممثلة الشعب ولها رأي معتبر في من يمثل البلد امام الدول الاخرى ،

(١) المادة (١٠٥) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .

(٢) تنظر المادة (٩/اولا وثانياً وثالثاً) من قانون الخدمة الخارجية رقم (٤٥) لسنة ٢٠٠٨ .

(٣) صبيح ووح العطواني ، رئيس مجلس الوزراء في العراق في ظل دستور ٢٠٠٥ (دراسة مقارنة) ، رسالة ماجستير ، كلية القانون ، جامعة الكوفة ، ٢٠١٠ ، ص ١٥٧ .

(٤) نور محمد فرحان ، الاختصاص التنفيذي لرئيس الدولة في النظام البرلماني (دراسة مقارنة) ، رسالة ماجستير ، كلية القانون والعلوم السياسية ، جامعة الكوفة ، ٢٠١٤ ، ص ٩٠ .

كما انها الجهة التي تمارس مهمة الرقابة على اعمال الحكومة^(١)، هذا ولا تختلف الشروط الواجب توافرها فيمن يعين سفيراً عن تلك التي يشترط توافرها في اعضاء السلطة التنفيذية الا في بعض الشروط النوعية المتعلقة بطبيعة هذه الوظيفة^(٢) ، كما يؤدي السفراء اليمين الدستورية الواردة في قانون الخدمة الخارجية امام رئيس الجمهورية وبحضور وزير الخارجية^(٣).

وهكذا فان الواقع العملي المتبع في اختيار السفراء يكون على أسس حزبية وتوافقية محضة ، إذ خضعت هي الاخرى الى نظام التوافق والمحاصصة، حيث يتم ترشيح اشخاص لمنصب السفراء من قبل الكتل السياسية التي ينتمون اليها ، ومن ثم يتم رفعهم الى مجلس النواب للتصويت عليهم بطريقة اقرب ما توصف بانها عملية تصويت روتينية وشكلية متفق عليها مسبقاً ، فقد ورد في النظام الداخلي لمجلس النواب النافذ ان من اختصاصه عن طريق اللجان المختصة متابعة قضايا السياسة الخارجية والتمثيل الدبلوماسي للدولة، وبالتالي يقع على عاتقها الدور الاكبر في الموافقة او رفض مرشحي الحكومة لشغل هذه المناصب الحساسة^(٤)، بعدها يباشر وزير الخارجية اجراءات تعيينهم في مناصبهم.

وأوضح الامثلة العملية على ذلك عندما قام مجلس النواب في الدورة الاولى (٢٠٠٦-٢٠١٠) بالتصويت بنسبة الاغلبية المطلقة على قائمة قدمت من مجلس الوزراء وتضمنت اسماء المرشحين لشغل مناصب السفراء^(٥) ، حيث وافق مجلس النواب في جلسة واحدة على تعيين (٣٢) سفيراً تم ترشيحهم من الاحزاب ووزارة الخارجية بعد توافقات بينهم دامت لأكثر من عام ، وتمت عملية الاختيار بذات الية اختيار الوزراء من خلال التصويت الفردي على كل سفير ، وكذلك الحال بالنسبة لممثلي الدولة لدى المنظمات الدولية والاقليمية المتخصصة فأن الية تعيينهم تتطلب التنسيق بين الوزارة المعنية

1) -G.Bingham Puwell , "Liberal Democracies", Encyclopedia of Government and politics , Volume I ,Routledge . Taylor and Francis Group , London ,2002 ,P.198

(٢) المادة (٩/ ثانياً) من قانون الخدمة الخارجية رقم (٤٥) لسنة ٢٠٠٨ ، نصن على ان يشترط فيمن يعين سفيراً ان يكون: أ. عراقي الجنسية. ب - حاصل على الشهادة الجامعية الاولى او ما يعادلها في الاقل. ج- من ذوي الخبرة والاختصاص ومن المشهود لهم بالنزاهة والكفاءة. د - لا يقل عمره عن (٣٥) خمسة وثلاثين عاماً. هـ - ان لا تقل درجته الوظيفية عن درجة مستشار . و- ان يتقن احدى اللغات الحية او ان يكون له المام كاف بها في الاقل.

(٣) تنظر المادة (١٠) من قانون الخدمة الخارجية رقم (٤٥) لسنة ٢٠٠٨ .
(٤) نجلاء مهدي بحر، الدور السياسي لمجلس النواب العراقي (دراسة مقارنة)، ط١، سلسلة اصدارات معهد العلمين للدراسات العليا رقم (٨) الدراسات السياسية ، العارف للمطبوعات في بيروت ، العلمين للنشر في الكوفة ، ٢٠١٨ ، ص٢١٩ .

(٥) مازن مزهر عواد الشمري ، اختصاصات مجلس النواب التنفيذية ذات الاثر الدولي في ضوء دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ ، مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية، المجلد ٦، العدد ٢٢ ، ج ١ ، ٢٠١٧ ، ص١٥١ .

وزارة الخارجية وبموافقة رئيس مجلس الوزراء وفقاً للمادة (١٣ / ثانياً) من قانون الخدمة الخارجية^(١).

اما بالنسبة لوكلاء الوزارات فان تعيينهم في مناصبهم يتم بناءً على توصية مجلس الوزراء وموافقة مجلس النواب استناداً الى المادة (٨٠/خامساً) من الدستور ، ويشترط فيهم ما يشترط في الوزير ، كما يحق لهم الانابة عن الوزراء بحضور اجتماعات مجلس الوزراء عند غياب الوزير ، وقد ورد تعدادهم وصلاحياتهم في القوانين الخاصة بكل وزارة^(٢) ، ويعد وكلاء الوزارات الاداة الحقيقية في تسيير شؤون الوزارة من الناحية الفنية والادارية ، ويرجع ذلك الى خبرتهم الطويلة في مجال اختصاص الوزارة ، وهو ما يراعى عند اختيارهم لشغل تلك المناصب على عكس ما نراه في منصب الوزير والذي يكون الاهتمام الاكبر منصباً على خبرته السياسية ، ولا يخلو اختيار وكلاء الوزارة شأنها شأن المناصب الحكومية المهمة الاخرى من تدخل الاحزاب والكتل السياسية وفرض ارادتها على اسس توافقية .

ثانياً : اصحاب المناصب الأمنية والعسكرية

اشارت المادة (٦١/خامساً/ج) من الدستور النافذ الى ان تعيين رئيس اركان الجيش ومعاونيه ومن هم بمنصب قائد فرقة فما فوق ورئيس جهاز المخابرات الوطني ورؤساء الاجهزة الامنية بالدولة يكون بتوصية من مجلس الوزراء وبموافقة من مجلس النواب، وادت المادة (٨٠/خامساً) من الدستور النافذ بذات النص الا إنها وسعت من نطاق المادة (٦١/خامساً/ج) المذكورة بأن اضافت الى من يحق ان يوصي رئيس مجلس الوزراء بتعيينه الى مجلس النواب (رؤساء الاجهزة الامنية) .

وهكذا فان اصحاب المناصب الامنية والعسكرية العليا يخضعون لذات الالية المتبعة في تعيين اصحاب المناصب المدنية العليا ، فلا بد من موافقة مجلس النواب على تعيينهم بعد اقتراحهم من قبل مجلس الوزراء وذلك بوصفهم جزءاً من السلطة التنفيذية^(٣) .

ويفهم ان اصحاب المناصب الامنية والعسكرية العليا في الدولة ضمن صلاحية ومسؤولية رئيس مجلس الوزراء باعتباره القائد العام للقوات المسلحة والمكلف بادارة مجلس الوزراء بموجب المادة

(١) تصريح (هـ . ج) رئيس لجنة العلاقات الخارجية البرلمانية ، منشور على الموقع الالكتروني لإذاعة العراق الحر ، بتاريخ ٢١/تموز/٢٠٠٩ ، <https://www.iraqhurr.org/a/1782066.html> ، تاريخ الزيارة ١٤/٣/٢٠١٩ .

(٢) كريم لفته مشاري، مصدر سابق ، ص ٢٣٢ .

(٣) د.احمد سليم البرصان ، علم السياسة ، ط ١ ، دار زهران للنشر والتوزيع ، عمان ، ٢٠١٤ ، ص ١٢٨ .

(٧٨) من الدستور ، فهو المسؤول عن تعيين وإعفاء اصحاب الرتب العسكرية العليا ، الا إن الدستور نص صراحة على الية تعيين مشتركة بين مجلس الوزراء ومجلس النواب .

وفي تقدير الباحث أن غرض المُشَرِّع الدستوري من تقييد قرار تعيين أصحاب هذه المناصب الحساسة بموافقة ممثلي الشعب لغرض التيقن من التطبيق الامثل للمادة (٩/اولاً/أ) من الدستور النافذ ، وذلك مراعاةً للتوازن والتمائل في اشغال تلك المناصب في القوات المسلحة والاجهزة الامنية من مكونات الشعب العراقي كافة دون تفضيل مكون على اخر ، وبالتالي ضمان ان يكون ولاء تلك المؤسسات للدولة العراقية بالمعنى الوطني اكثر مما يكون للحكومة القائمة بالمعنى الفئوي التي اختارتهم لشغل تلك المسؤوليات ، عليه يمكن القول ان تدخل الاحزاب والكتل السياسية في مجلس النواب للموافقة على تعيين اصحاب المناصب الامنية والعسكرية المهمة في الدولة هو لضمان موازنة الاختيار بين مكونات الشعب الذين يمثلونه بأحزابه وتياراته واقلياته له حجيته وسنده الدستوري وليس مقتصر على الاتفاقيات السياسية كما نجده في المناصب المهمة الاخرى .

ويخضع عمل الاجهزة الامنية إلى رقابة مجلس النواب العراقي وفق المادة (٨٤/اولاً) من الدستور النافذ ، والتي نصها ((ينظم بقانون عمل الأجهزة الأمنية، وجهاز المخابرات الوطني، وتحدد واجباتها وصلاحياتها، وتعمل وفقاً لمبادئ حقوق الإنسان، وتخضع لرقابة مجلس النواب)) ، حيث نجد إن مجلس النواب قام بواجبه من حيث الموافقة على كثير من مشاريع القوانين التي تنظم صلاحيات وواجبات تلك الاجهزة الامنية ، مثل قانون جهاز مكافحة الارهاب ^(١) ، وقانون هيئة الحشد الشعبي ^(٢) ، وغيرها . وكذلك لمجلس النواب حق الرقابة على اعمال الاجهزة الامنية واستخدام الوسائل اللازمة لأجل ذلك ، خصوصاً أن في المجلس لجنة برلمانية دائمة تهتم بهذا الجانب يطلق عليها تسمية (لجنة الامن والدفاع النيابية) ^(٣) .

ويتفق الباحث مع الرأي الذي يذهب الى ان اقسام الدستور للسلطتين التشريعية والتنفيذية في تعيين المناصب الامنية والعسكرية العليا يمثل تدخلاً في مؤسسات كان ينبغي ابعادها عن التدخلات السياسية لضمان استقرار البلد ، وأن يراعى معيار الخبرة والكفاءة عند التعيين لذا كان من الاجدر ان

(١) قانون جهاز مكافحة الارهاب رقم (٣١) لسنة ٢٠١٦ ، المنشور بجريدة الوقائع العراقية العدد (٤٤٢٠) بتاريخ ٢٠١٦/١٠/١٧ .

(٢) قانون هيئة الحشد الشعبي رقم (٤٠) لسنة ٢٠١٤ ، المنشور بجريدة الوقائع العراقية العدد (٤٤٢٩) بتاريخ ٢٠١٦/١٢/٢٦ .

(٣) تنظر المادة (٧٠/ثانياً) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي النافذ .

تكون المؤسسة الامنية والعسكرية هي من توافق على تعيين^(١) رؤساء الاجهزة الامنية ومناصب قائد فرقة فما فوق ، الا إننا نستثني من ذلك مناصبي رئيس اركان الجيش ورئيس جهاز المخابرات وذلك لضمان انتماءها للدولة بالدرجة الاولى وليس للأحزاب الحاكمة الامر الذي يقتضي تكليفهما من قبل السلطتين بدلا من سلطة واحدة ، وذلك لخطورة منصبيهما وشمولية نطاق سلطتهما على كامل رقعة البلاد ، وكذلك قدرتهما الواسعة من التأثير على الواقع الامني سلباً وإيجاباً .

الفرع الثاني

رؤساء واعضاء الهيئات المستقلة

شهد العراق ظهور الهيئات الحكومية المستقلة في عدة مراحل دستورية ، ففي المرحلة السابقة لعام ٢٠٠٣ ظهر ما يسمى ب (الدوائر غير المرتبطة بوزارة) ، ثم ظهرت تسمية جديدة لها بموجب قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤ وهي (الهيئات الوطنية) ، بعدها اطلق عليها دستور سنة ٢٠٠٥ النافذ تسمية (الهيئات المستقلة) .

وسوف نتطرق في هذا الفرع الى فئتين مهمتين هما : طبيعة الهيئات المستقلة ومرجعيتها ، إذ تختلف مرجعية تلك الهيئات في ما بين السلطتين التشريعية والتنفيذية وكذلك حجم الدور الذي خصه الدستور والتشريعات لتلك الهيئات في ممارسة مهامها باستقلالية ، ومن ثم سنبحث في آلية تعيين رؤساء الهيئات واعضاء مجالسها ، وبالتالي اختلاف الية تعيينهم باختلاف تلك الهيئات وكذلك من حيث دور السلطتين الاتحاديتين في ذلك ، كما سنحاول تسليط الضوء على قوانين بعض الهيئات المستقلة والتي وردت عناوينها في نصوص الدستور النافذ لبيان درجة اختلافها التنظيمي .

اولاً : طبيعة الهيئات المستقلة ومرجعيتها

عرفت الكثير من الدول اهمية وضرورة وجود هيئات مستقلة ضمن نظامها الحكومي ، حيث تنشئ لغرض ممارسة صلاحيات خاصة لا تصلح ان تقوم بها المؤسسات العامة وتنتصرف باسم الدولة باعتبارها تشكل جزءاً مهماً من اجهزتها رغم انها تتمتع بالاستقلال العضوي عن المؤسسات الحكومية.

(١) محمد مطلب عزوز، مصدر سابق ، ص١٣٩ .

وان السبب الرئيس من انشاء هذا النوع من الاجهزة هو لتعزيز كفاءة اداء الحكومة لمهامها بمنحها قدر من الاستقلال في ادارة امورها الخاصة لمحاولة الابتعاد عن ضغوط السلطات الاخرى^(١)، فكثيراً ما يكون التعاون بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في الدول البرلمانية يقرب إلى الدمج بين السلطتين على اعتبار ان من يشكل الحكومة هو مرشح الاغلبية البرلمانية وبهذا يشبه ان الحكومة تنبثق من رحم البرلمان مما قد يؤثر بشكل او باخر على اعمال التوازن بين السلطتين ولذا امتت الحاجة إلى وجود هيئات تتميز بالاستقلال^(٢)، وتتمتع بصلاحيات بموجب نصوص دستورية او قانونية وليس بموجب تفويض من الحكومة الاتحادية، ولغرض ابعادها عن السياقات الادارية الروتينية المتبعة في مرافق السلطة التنفيذية لضمان وعدم التأثير على قراراتها الصادرة من حيث التعديل او الالغاء من سلطة عليا^(٣) كي يتسنى لها القيام بالمهام الموكلة اليها على اتم وجه ، لذا نجد نص في قوانين أغلب الهيئات المستقلة ان اسند لها حق اعداد مشروعات الانظمة الخاصة بمهام عملها على ان يتم رفعها الى السلطة التشريعية بواسطة احد طرفي السلطة التنفيذية لغرض المصادقة عليها^(٤) .

وقد اشار المُشرِّع الدستوري العراقي في دستور ٢٠٠٥ الى الهيئات المستقلة في الفصل الرابع من الباب الثالث بعد تفصيله السلطات الاتحادية الثلاث (التشريعية والتنفيذية والقضائية) ، ولذا تعد الهيئات المذكورة مؤسسات مستقلة عن سواها، الا إنها ليست مستقلة تماما عن بقية السلطات الاتحادية في الدولة^(٥)، واسماها المُشرِّع الدستوري بالهيئات المستقلة وليس بمصطلح السلطات المستقلة حتى يوضح عدم تمام استقلالها ، وجعلها تدور في فلك احدى السلطتين التشريعية او التنفيذية عند النص على مرجعيتها فصفة الاستقلال لا تخرجها عن نطاق السلطات الاتحادية ، وهي تعد من الهيئات

(١) صدام عبد الستار رشيد ، الهيئات الحكومية المستقلة في العراق (هيئة النزاهة) ، مجلة العلوم السياسية ، كلية العلوم السياسية / جامعة بغداد ، العدد ٢ ، الاصدار ٥٢ ، ٢٠١٦ ، ص ٢٥٢ .

(٢) د.هاتف المحسن الركابي ، التنظيم الدستوري والعملية التشريعية في النظام الفيدرالي في العراق وفق دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ (دراسة تحليلية مقارنة)، ط١، دار الاساتذة للطباعة والنشر والتوزيع ، مطبعة دار القلم للكتاب ، بغداد ، ٢٠١٦ ، ص ١٦٨ .

(٣) سهى زكي نوري عياش ، التنظيم القانوني لرقابة مجلس النواب على الهيئات المستقلة في العراق ، مجلة دراسات البصرة ، السنة ١٢ ، العدد ٢٣ ، ٢٠١٧ ، ص ٩٦ .

(٤) تنظر المادة (٣ / رابعا) من قانون هيئة النزاهة رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١ .

(٥) أن الاستقلال المقصود به للهيئات المذكورة في المادة (١٠٢) من الدستور هو في اداء المهام المكلفين بها ولا يجوز لأية جهة التدخل أو التأثير على أداء الهيئة لمهامها فهي تدير نفسها بنفسها ووفقاً لقانونها، غير أنها تخضع لرقابة مجلس النواب الذي يملك محاسبة رؤسائها واعضائها عند تجاوزها لمهامها المحددة، وهذا بخلاف الهيئات المذكورة في المادة (١٠٣) من الدستور التي حصرت استقلالها بالجانب المالي والإداري فقط وربطتهما وظيفيا بمجلس النواب. ينظر القرار رقم (٢٢٨/ت/٢٠٠٦) الصادر عن المحكمة الاتحادية العليا بتاريخ ٢٠٠٦/١٠/٩، منشور بتاريخ ٢٠٠٦/١٠/٩، الموقع الرسمي لمجلس القضاء الاعلى، <https://www.hjc.iq/view.108> ، تاريخ الزيارة ٢٠١٩/٣/١٥ .

القانونية وليست ذات صفة دستورية ولو نكرت بعضها بالدستور النافذ وذلك لكونها تنشأ بموجب قانون يشرعه مجلس النواب^(١) .

لذلك تعد الهيئات المستقلة في العراق ذات استقلال نسبي يراعى استقلالها الاداري والمالي واهليتها القانونية تحصيلنا لقراراتها واجراءاتها، ولا علاقة لارتباط تلك الهيئات بالسلطة الاتحادية بموضع استقلالها، بقدر ما هو عملية اشراف او رقابة خاصة محددة لا يخل باستقلالها واداءها المهني ، إذ لا بد لكل دائرة حكومية ان يكون لها مرجع في النظام القانوني ضماناً لتوحيد السياسة العامة والتأكيد على عدم وجود اكثر من جهة تعمل بذات الاختصاص منعزلة عن الجهة الاخرى المشابهة لها بالاختصاص فالارتباط لا يقصد به التبعية الوصائية وانما يكون بطابع الوظيفة ان كانت ادارية فترتبط بالسلطة التنفيذية او رقابية فترتبط بالسلطة التشريعية .

وقد اشار المُشرع الدستوري عند تنظيمه لتلك الهيئات المستقلة الى جهات ارتباطها ، إذ جعل ارتباط بعض الهيئات بالسلطة التشريعية (مجلس النواب)^(٢)، وربط هيئات اخرى بالسلطة التنفيذية (مجلس الوزراء)^(٣)، في الوقت الذي ترك فيه هيئات اخرى دون تحديد لجهة ارتباطها، الا إنه تم ربطها فيما بعد بموجب قرار تفسيري صادر عن المحكمة الاتحادية العليا^(٤) بالسلطة التنفيذية (مجلس الوزراء)^(٥) كونها تمارس مهام ذات طبيعة تنفيذية حيث فسرت على ضوء ذلك ان مهمة الاشراف عليها تكون من قبل السلطة المماثلة لنمط عملها، كما اشار الدستور في المادة (١٠٨) منه الى إمكانية استحداث هيئات اخرى حسب الحاجة والضرورة بقانون^(٦) .

(١) د.جواد الهناوي ، القانون الدستوري والنظم السياسية ، ط١ ، العارف للطبوعات، بيروت ، ٢٠١٠ ، ص٤٤٥ .
 (٢) ومن الهيئات المستقلة التي نص الدستور على ارتباطها او خضوعها لمجلس النواب تتمثل ب (المفوضية العليا لحقوق الإنسان و المفوضية العليا المستقلة للانتخابات و هيئة النزاهة) بموجب المادة (١٠٢) من الدستور النافذ ، وكل من (البنك المركزي العراقي و ديوان الرقابة المالية و هيئة الاعلام والاتصالات) بموجب المادة (١٠٣) من الدستور ، وايضا (الهيئة الوطنية العليا للمساءلة والعدالة – الهيئة الوطنية العليا لاجتثاث البعث سابقاً -) بموجب المادة (١٣٥) من الدستور و (هيئة دعاوى الملكية) بموجب المادة (١٣٦) من الدستور .
 (٣) ومن الهيئات المستقلة الوارد الاشارة اليها في الدستور والمحدد جهة ارتباطها بمجلس الوزراء هي دواوين الاوقاف (ديوان الوقف الشيعي، ديوان الوقف السني، ديوان أوقاف الديانات المسيحية والايديوية والصابئة المندائية) حسب المادة (١٠٣/١٠٣) من الدستور ، وهيئة مؤسسة الشهداء طبقاً للمادة (١٠٤) من الدستور، ومؤسسة السجناء السياسيين بدلالة المادة (١٣٢) من الدستور ، وغيرها من المؤسسات التي استحدثت وفق المادة (١٠٨) من الدستور النافذ ، والتي على سبيل المثال قانون هيئة المنافذ الحدودية رقم (٣٠) لسنة ٢٠١٦ ، وقانون الهيئة العليا للحج والعمرة رقم (٢٣) لسنة ٢٠٠٥ ، وقانون الهيئة الوطنية للاستثمار ... الخ.
 (٤) ينظر قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٨٨/اتحادية/٢٠١٠) الصادر بتاريخ ٢٠١١/١/١٨ .
 (٥) الهيئة العامة لضمان حقوق الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم ومجلس الخدمة العامة الاتحادي.
 (٦) ونجد تطبيقه في العديد من الامثلة منها استحداث هيئة المنافذ الحدودية وايضاً الهيئة العليا للحج والعمرة وغيرها .

وهكذا فان علاقة كثير من تلك الهيئات المستقلة تكون مع السلطة التنفيذية كونها تؤدي مهاماً ذات طبيعة تنفيذية ، ويفسر البعض ذلك من باب ان من اهم الصلاحيات الدستورية للحكومة الاتحادية بالإضافة التخطيط والتنفيذ هي الاشراف على عمل الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة وبالتالي يفهم أن الاشراف على هذه الهيئات يكون من اختصاص مجلس الوزراء حكماً ، اضافة الى ان من ضمن المهام الدستورية لمجلس الوزراء هو الاشراف على عمل الجهات غير المرتبطة بوزارة طبقاً للمادة (٨٠/اولا) من الدستور النافذ ، فضلاً عن ان المادة (١٥) من النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم (٨) لسنة ٢٠١٤ نصت على ان ((يقوم رئيس مجلس الوزراء بتوجيه نوابه و الوزراء ومن هم بدرجة وزير ورؤساء الجهات غير المرتبطة بوزارة ومتابعه ادائهم ...)) اضافة إلى ان المادة (١٨) من النظام ذاته نصت انه ((على نواب رئيس المجلس او الوزراء ومن هم بدرجة وزير ورؤساء الجهات غير المرتبطة بوزارة اشعار مكتب رئيس مجلس الوزراء عند مغادرتهم العراق لأسباب غير رسمية)) ولا يخرج مفهوم الهيئات المستقلة ورؤسائها عن التعبيرين الاخيرين في نص المادة المذكورة مما له اثر كما ذكرنا على درجة استقلاليتها عن السلطة التنفيذية.

ونرى نسبة استقلال هذه الهيئات عند بروز دور السلطة التنفيذية والتشريعية في آلية تعيين رؤسائها واعضاءها، حيث يجب مراعاة النصوص الدستورية والقانونية عند تعيين رؤساء تلك الهيئات ان كانوا بدرجة وزير او من ذوي الدرجات الخاصة او حتى دونها من المدراء العميين ، حيث يخضعون لذات القوانين التي يخضع لها اعضاء السلطة التنفيذية والمتعلقة بتعيين رؤسائها واعضاء مجالسها الادارية والرقابة على اعمالهم ومسائلهم التي قد تصل إلى درجة اقالمتهم من مناصبهم^(١)، وكذلك ادراج ميزانياتها الخاصة ضمن الموازنة العامة الاتحادية حيث لا تتمتع بموارد مالية خاصة بها، ولذا تعد الهيئات المستقلة جزء من المؤسسات الحكومية ، ويعد من يشغل منصب رئاسة الهيئة المستقلة بمثابة من يشغل منصباً حكومياً بالسلطة التنفيذية ، وينطبق عليه مضمون المادة (٤٩ / سادساً) من الدستور النافذ التي لا تجيز الجمع بين عضوية مجلس النواب (السلطة التشريعية) واي منصب رسمي اخر في الدولة، ولو كان المُشَرِّع اراد استقلال تاماً لتلك الهيئات في مواجهة الحكومة لنص على ذلك في الدستور بان يجعل سلطة تعيين رؤساء واعضاء الهيئات المستقلة من خلال جعل الترشيح بيد مجلس القضاء الاعلى والموافقة بيد مجلس النواب .

1) - Mitchell O Brien , Rick Stapenhurst and Naill Johnston , Parliaments as Peacebuilders in Conflict-affected Countries , WorldBank Publications , Washington D.C. , 2008 ,P.233.

وأما من حيث علاقة الهيئات المستقلة بالسلطة التشريعية فنجد ان صلاحية مجلس النواب بالمادة (١٠٢) من الدستور النافذ التي تضمنت الرقابة على بعضها كالمفوضية العليا لحقوق الانسان والمفوضية العليا المستقلة للانتخابات وهيئة النزاهة ، وبحكم تمتع تلك الهيئات بالشخصية المعنوية فيما يتعلق بالأعمال الصادرة منها فهي مسؤولة عن تلك الاعمال والقرارات امام الجهات الرقابية ، كما هو حال الجهات الادارية الحكومية ، وهناك فرق بين الرقابة والإشراف في المفهوم الإداري حيث إن الرقابة هي التي تضمن لجهة الرقابة التوجيه دون التدخل في الشؤون الداخلية ، وان مفهوم الإشراف يعني جواز التدخل في الشؤون الداخلية للهيئات الحكومية والاعتراض على التصرفات الصادرة عنها ، لذا فإن نص المادة المذكورة أشار إلى الرقابة وليس الإشراف^(١) ، حيث لا يكون خضوع بعض الهيئات المستقلة لرقابة السلطة التشريعية بديلاً عن اشراف السلطة التنفيذية عليها^(٢) .

واختلفت التفسيرات حول طبيعة الهيئات المستقلة، فمن يرى افضلية ان ترتبط الهيئات المستقلة بمجلس النواب يسند ذلك إلى ان تكون الهيئة بمثابة جهة مساعدة تعينه للاطلاع على اجراءات إدارة الأموال العامة من حيث النفقات والايرادات من خلال التقارير او الدراسات المتعلقة بالأساليب المتبعة في ادارة مرافق الدولة، وهناك من عدها جزءاً من السلطات الادارية لكون القرارات الصادرة عنها تتسم بالطبيعة الادارية التي هي جزء من السلطة التنفيذية، ويمكن تمييز ذلك من خلال الرجوع الى المعيار الشكلي لتميز اعمال السلطة العامة حيث يستدل من طبيعة العمل على نوع السلطة التي اصدرته وبالتالي تعد القرارات الادارية تصدر عن جهات السلطة التنفيذية حتى بالنسبة لتلك الهيئات التي ترتبط بالسلطة التشريعية^(٣)، وكذلك يتبين ان من يخضع لرقابة مجلس النواب هو من يقوم بأداء المهام التنفيذية عليه تعد تلك الهيئات جزء من منظومة السلطة التنفيذية، بالإضافة إلى انها تعمل جنباً الى جنب الحكومة وليست بمعزل عنها وتنفذ السياسة الحكومية فهي مكملة للمرافق العامة في الدولة ، وقد شابه هذا التوجه راي المحكمة الاتحادية العليا عندما اصدرت قرارها التفسيري رقم (٨٨/اتحادية/٢٠١٠) بربط الهيئات المستقلة بمجلس الوزراء (الهيئات التي لم ينص على ربطها دستورياً بمجلس النواب) لغلبة الصفة التنفيذية على اعمالها ونشاطاتها مع وجوب مراعاة استقلالها المالي و الاداري واستقلال

(١) اقبال ناجي سعيد العزاوي ، النظام القانوني للهيئات المستقلة في العراق (دراسة مقارنة) ، اطروحة دكتوراه ، كلية القانون ، جامعة بغداد ، ٢٠١٥ ، ص١٣٣ .

(٢) زهير كاظم عبود، مقال بعنوان (قرار المحكمة الاتحادية العليا عن الهيئات المستقلة في الدستور)، منشور بتاريخ ٢٠١١/١/٢٦ ، على الموقع الالكتروني الرسمي لمجلس القضاء الاعلى ، <https://www.iraqsc.iq/news.742> ، تاريخ الزيارة ٢٠١٩/٣/١٧ .

(٣) فارس عبد الرحيم حاتم ، طبيعة الهيئات المستقلة في الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ ، العدد الثالث ، السنة ٢٠١٣ ، مجلة كلية الدراسات الانسانية الجامعة ، النجف الاشرف ، ، ص١٢٠ و ص١٢٣ .

قراراتها المهنية ،ومراعاة القواعد الدستورية والقانونية عند تعيين رؤسائها سواء كانوا بدرجة وزير او من ذوي الدرجات الخاصة او حتى ما دون ذلك (١) .

وفيما تقدم يتفق الباحث مع الرأي الذي يوضح مفهوم الهيئات المستقلة على انها من ضمن الاجهزة الادارية في الدولة في مقابل الاجهزة التقليدية الاخرى ، ولا تعد سلطة رغم ورود النص عليها في باب السلطات الاتحادية ، والدليل على ذلك انه لو اراد المُشرع الدستوري ان يجعل من الهيئات المستقلة سلطة رابعة مع السلطات الثلاث الاتحادية لنص على ذلك في الدستور النافذ صراحة ، حيث تضمنت المادة (٤٧) من الدستور النافذ ذكر السلطات الاتحادية الثلاث على سبيل الحصر (٢) .

ثانياً : تعيين رؤساء الهيئات المستقلة واعضاءها

يعد رئيس الهيئة المستقلة المسؤول الاداري الاعلى في مؤسسته ويخضع الجميع الى ادارته دون ان يتدخل احد في اختصاصه سواء اكان من الوزراء او حتى رئيس مجلس الوزراء .

أمّا عن رئاسة الهيئات المستقلة في العراق فتكون على صورتين ، فهي أمّا رئاسة فردية بأن يعهد الى شخص واحد رئاسة الهيئة ، او رئاسة جماعية بأن يعهد الى مجلس جماعي رئاسة الهيئة ، واكتفى الدستور النافذ ببيان الهيئات المستقلة دون التطرق الى رئاستها واسلوب اختيار هذه الرئاسة تاركاً تنظيمها الى القوانين التي يصدرها مجلس النواب ، وبالعودة الى قوانين هذه الهيئات لبيان الية اختيار الرئاسة وصورتها نجد ان تشكيلها واسلوب تعيين رؤسائها واعضاءها قد اختلف فيما بينها .

فمنها ما يكون عن طريق مجلس النواب من خلال تشكيل لجنة برلمانية ومثال ذلك المفوضية العليا المستقلة للانتخابات ، او لجنة مشتركة ومثالها المفوضية العليا لحقوق الإنسان ، وان عملية اختيار رئيس الهيئة المستقلة غالباً ما تتم بدرجتين ، إذ يقوم مجلس النواب باختيار اعضاء المجلس للهيئة المستقلة من المختصين بمجال عمل الهيئة ، ثم يقوم مجلس الهيئة بانتخاب رئيس الهيئة ونائبه

(١) هشام جميل كمال ، الهيئات المستقلة وعلاقتها بالسلطة التشريعية في العراق (دراسة مقارنة) ، اطروحة دكتوراه ،

كلية القانون ، جامعة تكريت ، ٢٠١٢ ، ص٢٨ و ص٣٤ .

(٢) د.حنان محمد القيسي، مفهوم الاستقلال والهيئات المستقلة في دستور ٢٠٠٥ ، مجلة الحقوق ، كلية القانون /الجامعة المستنصرية ، العدد ٤ ، الاصدار ٢٣ ، ٢٠١٤ ، ص٦ .

من بين اعضائه باعتباره الاقدر على تقييم واختيار من يمثل الهيئة امام مؤسسات الدولة الاخرى، وهذا ما يعرف بالانتخاب الاداري المغلق وبعد من مواصفات النظام الاداري الديمقراطي^(١).

وهناك بعض الهيئات المستقلة التي يتم اختيار رئيسها من قبل رئيس مجلس الوزراء بشرط ان تحصل موافقة مجلس النواب على التعيين في المنصب مثل دواوين الاوقاف الثلاث في العراق (ديوان الوقف الشيعي، ديوان الوقف السني، وديوان أوقاف الديانات المسيحية والايديوية والصابئة المندائية).

وقد اثبت الواقع العملي ان اختيار رؤساء واعضاء الهيئات المستقلة يتم على اساس المحاصصة الحزبية، وهو ما سارت عليه الامور بالنسبة للمناصب الحكومية المهمة بعد نفاذ دستور ٢٠٠٥، وحتى قبل ذلك في عهد الحكومتين المؤقتة والانتقالية بعد عام ٢٠٠٣.

هذا ولم تختلف الشروط الواجب توافرها في رؤساء الهيئات المستقلة الواردة في قوانين بعض الهيئات عن تلك الواجب توافرها في اعضاء السلطة التنفيذية، وخصوصا الوزراء في الحكومة الاتحادية، فكثير من رؤساء الهيئات المستقلة يعينون بدرجة وزير كرؤساء دواوين الاوقاف الثلاث^(٢) ورئيسي مؤسسة السجناء السياسيين ومؤسسة الشهداء^(٣)، او ان يمارس المسؤول الاعلى في الهيئة صلاحيات الوزير فيما يتعلق بالشؤون الادارية والمالية الخاصة بالمؤسسة المستقلة، وان يؤدي اليمين القانونية قبل المباشرة بمهام الدرجة او الوظيفة الخاصة امام مجلس النواب^(٤).

ولقد حاول مجلس النواب عام ٢٠١٧ تشريع قانون خاص برؤساء الهيئات المستقلة، إذ تضمنت المادة الاولى من مشروع القانون تخفيض الدرجات الوظيفية لكافة رؤساء الهيئات المستقلة الى درجة وكيل وزير وان يكون نوابهم بدرجة مدير عام، وذلك بهدف ترشيح الوزراء ومؤسسات الدولة والتقليل من الانفاق العام، وكذلك اعادة هيكلة وتوحيد الدرجات الوظيفية لرؤساء الهيئات المستقلة ونوابهم، غير ان مشروع القانون المذكور لم تكتمل اجراءات تشريعه حتى الان^(٥).

(١) سيفان ابراهيم ميخا، طرق اختيار الموظفين (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة النهريين، ٢٠٠٧، ص ٦٠ و ص ٦٤.

(٢) تنظر المادة (٤/ثانيا) من قوانين ديوان اوقاف الديانات المسيحية والايديوية والصابئة المندائية رقم (٥٨) لسنة ٢٠١٢، وديوان الوقف الشيعي رقم (٥٧) لسنة ٢٠١٢، وديوان الوقف السني رقم (٥٦) لسنة ٢٠١٢.

(٣) تنظر المادة (٧/اولا) في كل من قانون مؤسسة السجناء السياسيين رقم (٤) وقانون مؤسسة الشهداء رقم (٣) الصادرين عام ٢٠٠٦.

(٤) تنظر المادتين (٥/سابعاً) و (٦) من قانون مجلس الخدمة العامة الاتحادي رقم (٤) لسنة ٢٠٠٩.

(٥) القراءة الاولى لمشروع قانون الدرجات الخاصة للهيئات المستقلة، منشور على موقع الالكتروني الرسمي لمجلس النواب، بتاريخ ٢٧/٤/٢٠١٧، <http://arb.parliament.iq/archive/2017/04/27/>، تاريخ الزيارة ٢٠١٩/٣/١٦.

وفضلاً عن اتباع اجراءات الدستورية والقانونية لتعيين معظم رؤساء الهيئات المستقلة فقد لجأت الحكومات المتعاقبة إلى تعيينهم بالوكالة في محاولة لتجنب تدخل مجلس النواب في قرار التعيين .

وبممارسة رؤساء الهيئات المستقلة أعمالهم المكلفين بها دستوريا او قانونيا تحت رقابة مجلس النواب او اشراف مجلس الوزراء^(١)، لذا يكون لمجلس النواب حق استجواب مسؤولي الهيئات المستقلة وفقا للإجراءات المتعلقة بالوزراء وله اعفاؤهم بالأغلبية المطلقة ، حيث نجد المادة (٦١/٦١ ثامنا/هـ) من الدستور النافذ تنص على (لمجلس النواب، حق استجواب مسؤولي الهيئات المستقلة وفقاً للإجراءات المتعلقة بالوزراء، وله إعفاؤهم بالأغلبية المطلقة) .

وقد تضمن قانون المفوضية العليا المستقلة للانتخابات^(٢) في المادة الثانية منه النص على أن المفوضية هي هيئة مهنية حكومية مستقلة ومحيدة تتمتع بالشخصية المعنوية وتخضع لرقابة مجلس النواب ، وذكر بالمادة الثالثة منه ان مجلس المفوضين المختص يتألف من تسعة أعضاء يختارهم مجلس النواب بالأغلبية بعد ترشيحهم من لجنة خاصة من مجلس النواب ، ويلزم أن من يشغل منصب رئيس الهيئة ان يكون مستقلاً من الناحية السياسية ، ونجد النص على دور مجلس النواب في انتهاء عضوية مجلس المفوضين بالمادة (٦) من القانون ذاته أن من صلاحية مجلس النواب إعفاء مجلس المفوضين مجتمعاً او منفرداً من مهامه بالأغلبية المطلقة في حال ثبوت مخالفتهم القانونية وايضا مصادقة المجلس بالأغلبية البسيطة على التوصية الصادرة من مجلس المفوضين بأغلبية خمسة من أعضائه في حال إقالة احد اعضائه اذا انتهك قواعد السلوك.

وكذلك بالنسبة الى المفوضية العليا لحقوق الإنسان التي تتمتع بالشخصية المعنوية و لها استقلال مالي وأداري وترتبط بمجلس النواب وتكون مسؤولة أمامه ، حيث نجد في قانون المفوضية النافذ^(٣) النص على ان يشكل مجلس النواب لجنة من الخبراء لا يزيد عددهم عن (١٥) عضوا تضم ممثلين عن مجلس النواب ومجلس الوزراء ومجلس القضاء الأعلى ومنظمات المجتمع المدني ومكتب الأمم المتحدة لحقوق الإنسان في العراق يتولى اختيار المرشحين للمجلس ، وايضا نص في المادة (٨) منه ان يتكون المجلس من (١١) عضواً أصلياً و(٣) أعضاء احتياط ممن سبق ترشيحهم من قبل

(١) دبشري الزويني ، العلاقة بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية في العراق بعد عام ٢٠٠٣ ، ط ١ ، دار ومكتبة البصائر للطباعة والنشر والتوزيع ، بيروت ، ٢٠١٦ ، ص ١٧٨ .

(٢) قانون المفوضية العليا المستقلة للانتخابات رقم (١١) لسنة ٢٠٠٧ المعدل. منشور في الوقائع العراقية، العدد (٤٠٣٧) في ٢٠٠٧/٣/١٤ .

(٣) تنظر المادة (٧) من قانون المفوضية العليا لحقوق الإنسان لعام رقم ٥٣ لعام ٢٠٠٨ المعدل. منشور في الوقائع العراقية، العدد (٤١٠٣) في ٢٠٠٨/١٢/٣٠ .

اللجنة وتتم المصادقة على اختيارهم بالأغلبية المطلقة لعدد الحاضرين من مجلس النواب ، وينتخب المجلس المشكل في أول اجتماع له من بين أعضائه وبالاقتراع السري رئيساً ونائباً للرئيس بأغلبية عدد الأعضاء ، ويؤدي الرئيس وأعضاء المجلس اليمين القانونية أمام مجلس النواب حيث يكون رئيس المفوضية بدرجة وزير ونائب الرئيس بدرجة وكيل وزارة ويتمتع أعضاء المجلس بدرجة مدير عام ، ويعقد المجلس اجتماعاته شهرياً ويقدم تقرير سنوي لمجلس النواب يتضمن انجازات المفوضية وخطة عملها المقبلة ويقدم الرئيس الى مجلس النواب توصية إنهاء العضوية ، ويعفى الرئيس من منصبه بقرار من مجلس النواب يتخذ بالأغلبية المطلقة بناء على طلب المجلس.

أما بالنسبة لهيئة النزاهة فهي هيئة ذات استقلال مالي وإداري تخضع لرقابة مجلس النواب (١) ، فقد تضمن قانونها النص على ان يشكل مجلس النواب لجنة مؤلفة من تسعة أعضاء من لجنة النزاهة واللجنة القانونية لاختيار ثلاث مرشحين لمنصب رئيس الهيئة ويصادق مجلس النواب على احد المرشحين بالأغلبية المطلقة لعدد اعضاءه لاختيار رئيس الهيئة وتعيينه بدرجة وزير لمدة خمس سنوات ، على أن لا يكون قد رأس الهيئة لمرتين متتاليتين او منفصلتين وغير منتمي للأحزاب السياسية ، ويحق لمجلس النواب استجوابه وتخضع لرقابه وتقيق ديوان الرقابة المالية الذي يرفع تقريره بشأن نشاط الهيئة الى مجلس النواب ، وقد سبق لرئيس مجلس الوزراء الطعن بدستورية الفقرة الاولى من المادة الرابعة من قانون هيئة النزاهة النافذ الخاصة باختيار رئيس الهيئة (باعتباره من اصحاب الدرجات الخاصة) بحجة مخالفتها للمادة (٤٧) من الدستور الخاصة بمبدأ الفصل بين السلطات والمادة (٦١/خامسا/ب) التي جعلت الاختيار من صلاحية مجلس الوزراء والمصادقة من صلاحية مجلس النواب ، حيث نجد عند صياغة قرار المحكمة الاتحادية العليا توجهها الى ربط اليه التعيين لأصحاب الدرجات الخاصة بالية تعيين الوزراء من حيث مواد الدستور المذكورة بالقرار وهي (٧٦/ثانياً، رابعاً، خامساً) و(٧٨) و(٨٠/خامساً) لذا اقتضى الاشعار الى مجلس النواب بتعديل المادة في قانون الهيئة وفقاً للإلية المرسومة بالدستور (٢).

أما في هيئة دعاوي الملكية (٣) التي تتمتع بالشخصية المعنوية وتمارس أعمالها بوصفها هيئة مستقلة بالتنسيق مع السلطة القضائية والتنفيذية وترتبط بمجلس النواب ، ورئيس الهيئة موظف بدرجة وزير حاصل على شهادة جامعية أولية في القانون على الأقل ولرئيس الهيئة نائب واحد حاصل على

(١) تنظر المادة (٤) من قانون هيئة النزاهة رقم ٣٠ لعام ٢٠١١ .

(٢) ينظر قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (١٠٥/اتحادية/٢٠١١) الصادر بتاريخ ٢٠١٢/١/٣٠ .

(٣) تنظر المادة (١) من قانون هيئة دعاوي الملكية رقم ١٣ لسنة ٢٠١٠ .

شهادة جامعية أولية في القانون على الأقل وله خبرة في مجال العمل القانوني لا تقل عن عشر سنوات، ويخضع منتسبي الهيئة للقوانين الادارية والانضباطية، ويتم تعيين رئيس الهيئة بتوصية من مجلس الوزراء وبموافقة من مجلس النواب ، وجاء بذلك ايضاً قرار المحكمة الاتحادية العليا^(١).

وبخصوص الهيئة الوطنية العليا للمساءلة والعدالة وهي هيئة مستقلة مالياً وإدارياً تتمتع بالشخصية المعنوية وترتبط بمجلس النواب وتواصل أعمالها بالتنسيق مع السلطة القضائية والأجهزة التنفيذية^(٢) ، حيث تتكون الهيئة من سبعة أعضاء بدرجة مدير عام من أصحاب الخبرة السياسية والقانونية يراعى في اختيارهم التوازن في تمثيل مكونات المجتمع العراقي يقترحهم مجلس الوزراء ويوافق عليهم مجلس النواب بالأغلبية البسيطة ويصادق عليها مجلس الرئاسة ، وتتخذ قراراتها بأغلبية أربعة أصوات ، ورئيس الهيئة هو المسؤول الاول ويكون بدرجة وزير، وله أن يخول جزءاً من صلاحياته القابلة للتحويل حسب القانون إلى نائبه الذي هو بدرجة وكيل وزير، ولمجلس النواب سحب الثقة من رئيس الهيئة بالأغلبية المطلقة وفق الإجراءات المتبعة دستورياً .

وبالنسبة لديوان الرقابة المالية الاتحادي فنجد المادة (٥) من قانون ديوان الرقابة المالية النافذ اشارت إلى ان الديوان يعد هيئة مستقلة ماليا وإداريا وله شخصية معنوية وهو اعلى هيئة رقابية ومالية ومرتبطة بمجلس النواب^(٣) ، وفي موضع اخر ان الديوان يلتزم بأشعار مجلس الوزراء بأي خلاف قد ينشأ ينشأ مع الجهات الخاضعة لرقابته وتدقيقه لاتخاذ قرار بشأنه وفي حالة عجزه عن حسم موضوع الخلاف عندها يشعر مجلس النواب بذلك ، ويقدم الديوان تقريره السنوي الى مجلس النواب خلال (١٢٠) يوماً من نهاية كل سنة ، ونصت المادة (٢٠) من قانون الهيئة ان يتألف المجلس من رئيس الديوان ونوابه والمدراء العاميين لدوائر الديوان كأعضاء وان يتخذ المجلس قراراته بأغلبية عدد الأعضاء الحاضرين . وان رئيس الديوان يعين بدرجة وزير وله صلاحيات وزير المالية ، ويجب ان لا يكون سبق وان رأس الديوان لفترتين متتاليتين او منفصلتين وان يكون مستقل عن اي حزب او جهة سياسية ، ويعين نائب رئيس الديوان بنفس الشروط وطريقة تعيين رئيس الديوان وبدرجة وكيل وزارة يعينون لمدة (٤) سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة وعلى أن تكون لهم خدمة فعلية لا تقل عن (١٠) سنوات في الديوان، واصدرت المحكمة الاتحادية العليا قرارها بناءً على دعوى رئيس مجلس الوزراء بالطعن فيما

(١) ينظر قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٥٥/اتحادية/تميز/٢٠١١) الصادر بتاريخ ٢١/٨/٢٠١١.

(٢) تنظر المادة (٢) من قانون الهيئة الوطنية العليا للمساءلة والعدالة رقم ١٠ لسنة ٢٠٠٨.

(٣) تنظر المادة (٥) من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي رقم (٣١) لسنة ٢٠١١ المعدل.

يتعلق بإجراءات تعيين كلا من رئيس هيئة النزاهة^(١) ورئيس ديوان الرقابة^(٢) بإلغاء نص المادة القانونية الواردة في قانون هيئة النزاهة^(٣) وقانون ديوان الرقابة المالية^(٤) والمتعلقة بتعيين رئيس الهيئة المستقلة لمخالفتهما المبدأ الذي نص عليه الدستور النافذ بالفصل بين السلطات من حيث الاختصاص والمهام طبقاً للمادة (٤٧) من الدستور، حيث يجب أن يكون ترشيح رئيس هيئة النزاهة ورئيس ديوان الرقابة المالية بتوصية من مجلس الوزراء وموافقة مجلس النواب وفقاً للألية المرسومة في الدستور النافذ بالمادة (٦١/خامساً/ب)، وعلى ذلك صدر قانون التعديل الأول رقم (١٠٤) لسنة ٢٠١٢ وتم بموجبه تعديل هذه الفقرة بأن يوافق مجلس النواب بالأغلبية المطلقة على اقتراح مجلس الوزراء بتعيين رئيس الديوان .

وأيضاً الهيئة الوطنية للاستثمار التي تتمتع بالشخصية المعنوية وترتبط برئيس مجلس الوزراء ويديرها مجلس إدارة يتألف من (١١) عضواً من ذوي الخبرة والاختصاص تتناسب واختصاص الهيئة^(٥) ويرشح مجلس الوزراء بطلب من رئيس المجلس رئيساً للهيئة بدرجة وزير ونائباً للرئيس بدرجة وكيل وزارة لمدة خمس سنوات ويعرضان على مجلس النواب للموافقة عليهما . وترشيح من رئيس الهيئة يختار رئيس مجلس الوزراء خمسة أعضاء يمثلون القطاع العام من الجهات ذات العلاقة على أن لا تقل درجتهم عن مدير عام أعضاء غير متفرغين في مجلس إدارة الهيئة ويختار أيضاً أربعة أعضاء من القطاع الخاص، ولمجلس الوزراء إقالة رئيس الهيئة الوطنية للاستثمار ونائبه بناءً على طلب رئيس مجلس الوزراء ولأسباب موجبة للإقالة على إن تفتن بمصادقة مجلس النواب، وإيضاً صلاحية مجلس الوزراء بإقالة أو ابدال أي من أعضاء الهيئة الآخرين في حالة عدم الالتزام بالمعايير واللوائح .

وهناك أيضاً البنك المركزي العراقي ، حيث يتكون المجلس المسؤول عن إدارة أعمال البنك من (٩) أعضاء هم كل من محافظ البنك ونائباه وثلاثة من كبار المدراء المعيّنين في البنك المركزي وثلاثة من أصحاب الخبرة المالية والمصرفية والقانونية غير المعيّنين بالبنك خلال سنة من تاريخ ترشحهم لعضوية المجلس ، ويعد محافظ البنك المسؤول التنفيذي الرئيسي ويكون بدرجة وزير يتم تعيينه من قبل سلطة التعيين باقتراح من مجلس الوزراء ومصادقة من مجلس النواب^(٦) .

(١) ينظر قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (١٠٥/اتحادية/٢٠١١) الصادر بتاريخ ٢٠١٢/١٣/٣٠ .

(٢) ينظر قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (١٠٤/اتحادية/٢٠١١) الصادر بتاريخ ٢٠١٢/١٣/٣٠ .

(٣) تنظر المادة (٤/أولاً) من قانون هيئة النزاهة رقم ٣٠ لعام ٢٠١١ .

(٤) تنظر المادة (٢٢/أولاً) من قانون ديوان الرقابة المالية رقم (٣١) لسنة ٢٠١١ النافذ .

(٥) تنظر المادة (٤) من قانون الاستثمار رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٦ المعدل .

(٦) تنظر المادة (١٣/أ) من قانون البنك المركزي العراقي رقم (٥٦) لسنة ٢٠٠٤ .

اما في ما يتعلق بمجلس الخدمة العامة الاتحادي ، وهو احد الهيئات المستقلة المنصوص عليها دستورياً ، فانه يرتبط بمجلس النواب ويتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري ويتكون المجلس (بعد التعديل بموجب قانون رقم ٨ لسنة ٢٠١٥) من رئيس يكون بدرجة خاصة ، ونائب للرئيس وتسعة أعضاء متفرغين ويكونون بدرجة مدير عام ويعينون لمدة خمس سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة ، ويرشح مجلس الوزراء رئيس المجلس ونائبه وأعضاءه على ان يصادق عليهم من قبل مجلس النواب ، وكذلك يكون حق عزل رئيس المجلس أو نائبه أو أي من أعضاء المجلس بناءً على اقتراح من مجلس الوزراء ومصادقة من مجلس النواب ^(١) ، علماً ان رئيس المجلس ونائبه يؤديان اليمين القانونية قبل مباشرتهما بأعمالهما أمام مجلس النواب.

وايضاً الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية حيث تتمتع بالشخصية المعنوية وترتبط بمجلس النواب ^(٢) ، ويشترط ان يكون لرئيس الهيئة ونائبه خدمة فعلية لا تقل عن (١٥) سنة ومدة التعيين خمس سنوات قابلة للتجديد لمرة واحدة ، وللهيئة مجلس ادارة يرأسه رئيس الهيئة وعضوية نائبه والمدراء العامون وتتخذ القرارات بالاتفاق او بالأكثرية ، ويعد مجلس ادارة الهيئة تقريراً سنوياً عن نشاط الهيئة للسنة المعنية ويرسله الى مجلس النواب خلال الشهرين الاولين من السنة التالية وتطبق على موظفي الهيئة أحكام القانونين الادارية والانضباطية ، علماً ان المحكمة العليا اصدرت قرارها بعدم دستورية ربط الهيئة المذكورة بمجلس النواب كونها لم تذكر في الدستور بالإضافة الى ان الهيئة نو طبيعة تنفيذية ^(٣) ، وهذا القرار احد القرارات التي صدرت بناء على مطالبة رئيس الحكومة على فك ارتباط الهيئات المستقلة وربطها بالسلطة التنفيذية ، حيث اكدت المحكمة العليا على ربطها بالسلطة التنفيذية لغلبة الصبغة التنفيذية على عملها ، ولا يمنع ذلك من إشراف مجلس الوزراء على الهيئات التي نص الدستور ارتباطها بالسلطة التشريعية أو مسؤوليتها أمامه فضلاً عن تلك التي لم يحدد جهة ارتباطها ^(٤)

(١) تنظر المادتين (٢) و (٥) من قانون مجلس الخدمة العامة الاتحادي المعدل رقم (٤) لسنة ٢٠٠٩ .
(٢) - المادة (١) من قانون الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية رقم (٥٥) لسنة ٢٠١٧ ، منشور بجريدة الوقائع العراقية العدد (٤٤٤٣) بتاريخ ٢٠١٧/٤/١٧
(٣) - قرار (٥٨/اتحادية/٢٠١٧) صادر من المحكمة الاتحادية العليا بتاريخ ٢٠١٧/١٠/١٧ .
(٤) - فراس مكية ، لمحات استراتيجية حول قانون المحكمة الاتحادية العليا العراقية ، المنظمة العربية للقانون الدستوري ، تونس ، ٢٠١٧ ، ص ١٢ .

الخاتمة

في ختام رسالتنا لم يتبقَ لنا الا استخلاص نتائج موضوع الرسالة ، حيث سنقوم بعرض اهم الاستنتاجات التي توصلنا اليها ، وسنقوم ايضاً بعرض مجموعة من التوصيات التي نقترحها على المشرع الدستوري والقانوني العراقي من خلال الدعوة الى تعديل بعض التشريعات القانونية النافذة .

اولاً : الاستنتاجات

١. يلعب مجلس النواب دوراً كبيراً في تشكيل السلطة التنفيذية مما يظهر هيمنته في هذا المجال ، وكذلك علوية ارادة مجلس النواب في الابقاء على التشكيل الحكومي او تغييره خلال فترة ولاية الحكومة من خلال استخدام وسائل الرقابة البرلمانية المختلفة وتحريك المسؤولية السياسية للحكومة القائمة ، مما يمكن معه القول أن النظام البرلماني المتبع في الدستور العراقي النافذ يأخذ بهيمنة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية خصوصاً فيما يتعلق بتشكيل الأخيرة .
٢. على الرغم من وجود تنظيم دستوري لبعض القواعد المهمة المتعلقة بتشكيل السلطة التنفيذية الا انها تبدو معطلة على مستوى التطبيق لعدم وجود تنظيم قانوني يفصل الية العمل بها حسب ما اشترطه الدستور في مواده ، مثال ذلك شرط عدم ازدواج الجنسية لشاغلي المناصب السيادية والامنية الرفيعة .
٣. إن عملية تصويت مجلس النواب لاختيار رئيس الجمهورية يجوز أن تتم من خلال اقتراع اولي مشروط بموافقة أغلبية ثلثي عدد اعضاء مجلس النواب ، وفي حال عدم الوصول الى النتيجة المطلوبة يجري اقتراع تكميلي تخفض فيه النسبة المطلوبة لفوز المرشح لمنصب رئيس الجمهورية الى اغلبية الاصوات ، اما بالنسبة لرئيس مجلس الوزراء فليس لمجلس النواب صلاحية التصويت على انتخابه ، ولكن له حق التصويت على اعضاء وزارته لمرّة

- واحدة وفي حال عدم نيل وزارته الثقة البرلمانية يكلف رئيس الجمهورية مرشح اخر لمنصب رئيس مجلس الوزراء وخلال خمسة عشر يوماً من تاريخ عدم نيل الحكومة للثقة .
٤. تنتظر المحكمة الاتحادية العليا في الطعون الخاصة بنتيجة إعلان قائمة المرشحين لشغل منصب رئيس الجمهورية ، غير أنها لا تنتظر في نتيجة الاقتراع البرلماني لانتخاب رئيس الجمهورية لعدم النص على جواز الطعن في قرار إعلان فوز احد المرشحين المنافسين لمنصب رئيس الجمهورية.
٥. إن إعفاء مجلس النواب لرئيس الجمهورية من منصبه يجب ان يُسبق بصدور حكم إدانة من المحكمة الاتحادية العليا ، اما سحب ثقة مجلس النواب عن رئيس مجلس الوزراء فيجب ان تسبقها استخدام وسيلة الاستجواب البرلماني .
٦. إن المشرع الدستوري العراقي نص على جواز ان يكون لرئيس الجمهورية اكثر من نائب (حدده القانون بثلاثة نواب) بينما لم يحدد الدستور وجود نائب لرئيس مجلس الوزراء ، فيما عدا مادة واحدة نصت على ان يكون له نائبين في الدورة الانتخابية الأولى.
٧. شهد الواقع العملي لتشكيل الحكومات بعد نفاذ دستور ٢٠٠٥ عدم كفاية المدد الدستورية المحددة الواردة في المادة (٧٦) من الدستور النافذ ، ولعدم وجود جزاء يفرض عند عدم الالتزام بها لذلك يتم مخالفتها عمداً تبعاً لأسباب تتعلق بالتوافقات السياسية، ونتج عن ذلك استحداث مصطلح برلماني جديد سمي (الجلسة المفتوحة) في الدورة التشريعية الثانية، وهو نظام لا سند له في الدستور او التشريعات النافذة ، وبالتالي اتسمت مدته بالغموض المدة حيث استمرت الجلسة الأولى مفتوحة لمدة طويلة انتهت بإلغائها قضائياً بموجب قرار صادر من المحكمة الاتحادية العليا .
٨. إن تعبير الكتلة النيابية الاكثر عددا حسب قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٢٥/اتحادية/٢٠١٠) بتاريخ ٢٥/٣/٢٠١٠ يقصد به الكتلة التي تتضمن العدد الاكبر لمقاعد مجلس النواب سواءً تكونت بعد الانتخابات من خلال قائمة انتخابية واحدة او تجمعت من قائمتين او اكثر من القوائم الانتخابية لتشكيل كتلة واحدة .

٩. إن مرشح منصب رئيس مجلس الوزراء يجب ان يقدم من الكتلة البرلمانية الاكثر عددا في مجلس النواب بغض النظر عن صفة وانتماء المرشح ان كان رئيس الكتلة الفائزة او احد اعضاءها او حتى من المستقلين ان توافرت فيه الشروط المطلوبة.
١٠. إن شروط تكليف اعضاء مجلس الوزراء محددة دستوريا بذات الشروط الواجب توافرها في اعضاء مجلس النواب على ان يكون مرشح الوزارة حائزا على الشهادة الجامعية او ما يعادلها .
١١. تقضي الأصول البرلمانية أن يتم اختيار اعضاء الحكومة بالإرادة الحرة لرئيس مجلس الوزراء مقترنة بموافقة مجلس النواب ، الا ان الواقع العملي لتشكيل الحكومات بعد عام ٢٠٠٣ اثبت ان رئيس مجلس الوزراء غالباً ما يكون محدداً بعدد معين من مرشحي الكتل السياسية في اطار الحكومة التوافقية.
١٢. أصبح من سمات تشكيل السلطة التنفيذية الاتحادية التي سارت عليها العملية السياسية منذ نفاذ دستور ٢٠٠٥ الاخذ بنهج الديمقراطية التوافقية بين مكونات المجتمع العراقي ، فقد بات من القواعد العرفية إن توزع الرئاسة الثلاث على المكونات الرئيسة في المجتمع ، وهذا ما شهدته التشكيلات الحكومية المتعاقبة بعد نفاذ دستور ٢٠٠٥ رغم ان الدستور النافذ لم ينص حرفياً على تبني نظام المحاصصة السياسية او الديمقراطية بنوعها التوافقي.
١٣. إن عملية تعيين وإقالة اعضاء السلطة التنفيذية ابتداءً من رئيس الجمهورية ونوابه ورئيس مجلس الوزراء ونوابه ووزراء حكومته حتى كبار موظفي الدولة الاتحادية من اصحاب المناصب المدنية والدبلوماسية والعسكرية والامنية واصحاب الدرجات الخاصة مرتبط بموافقة مجلس النواب، وبالتالي يترتب على عدم استحصال الموافقة البرلمانية بطلان الاجراء وعدم دستوريته .
١٤. ورد النص دستورياً على تحديد ولاية رئيس الجمهورية بدورتين انتخابيتين فقط ، أما ولاية رئيس مجلس الوزراء فلم يرد في التشريعات القانونية النافذة ما يقيد تجديدها لأكثر من مرة واحدة .
١٥. لم يسمح المشرع الدستوري لأفراد القوات المسلحة والعسكريين من الترشيح لشغل منصب رئيس الجمهورية وذلك لمنع تسلسل السياسة الى الجيش ولتجنب الصراعات داخل المؤسسة

- العسكرية ، فضلاً عن المحافظة على الانضباط العسكري ، الا ان المشرع الدستوري سمح لهم بممارسة حق الانتخاب في يوم خاص يسبق يوم الاقتراع العام.
١٦. لم تتضمن نصوص دستور ٢٠٠٥ تحديداً للجهة المختصة بتقرير حالة الخلو الا انه يفهم من مضمون نصوصه ان يأخذ بذات القواعد التي سارت عليها الدول ذات الانظمة البرلمانية من اناطة هذا الاختصاص بمجلس النواب .
١٧. يحل نائب الرئيس محل رئيس الجمهورية عند خلو منصبه خلواً مؤقتاً ، وكذلك الحال عند الخلو الدائم لمنصب رئيس الجمهورية حتى يتم انتخاب رئيس جديد ، وفي حالة عدم وجود نائب لرئيس الجمهورية فان رئيس مجلس النواب هو من يحل محل رئيس الجمهورية ، يقابل ذلك حلول نائب رئيس مجلس الوزراء محل رئيس مجلس الوزراء عند خلو منصب الاخير خلواً مؤقتاً ، وفي حالة وقوع الخلو الدائم فان رئيس الجمهورية هو الذي سيحل محل رئيس مجلس الوزراء .
١٨. إن خلو منصب رئيس الجمهورية او رئيس مجلس الوزراء اثناء مدة الولاية وقبل انتهائها يكون على صورتين ، فهو أما خلواً مؤقتاً لفترة محدودة لأسباب ارادية ترجع الى إرادة الشخص ذاته (كالسفر) او لأسباب لإرادية تقع لظروف طارئة تؤدي الى خلو المنصب (كالإصابة بوعكة صحية) ، او يكون خلواً دائماً بشكل نهائي لا رجعة فيه لأسباب ارادية ترجع كذلك الى ارادة الشخص ذاته (كالاستقالة) او لإرادة البرلمان (كالإقالة) او قد تكون لأسباب لإرادية تقع لظروف قاهرة (كالوفاة او العجز) .

ثانياً : التوصيات

سنقسمها الى محورين ، بعضها يوجه للمشرع الدستوري والبعض الاخر يوجه للمشرع العادي :

أ - التوصيات الموجهة الى المشرع الدستوري :

١. نوصي المشرع الدستوري بتعديل المادة (٦١/سادسا/ب) من الدستور الخاصة بإعفاء رئيس الجمهورية بالأغلبية المطلقة لعدد اعضاء مجلس النواب بعد ادانته من المحكمة الاتحادية العليا ، وذلك بالاكْتفاء بقرار الادانة القضائية كسبب كافٍ لإعفاء الرئيس ، وانفاذاً لقرارات المحكمة الاتحادية العليا الباتة والملزمة للسلطات كافة (والتي من ضمنها مجلس النواب) بموجب المادة (٩٤) من الدستور النافذ .
٢. نوصي المشرع الدستوري بتعديل المادتين (٦١/خامساً/ج) و (٨٠/خامساً) من الدستور الخاصة بموافقة مجلس النواب على تعيين رؤساء الاجهزة الامنية والعسكرية لكونه يعد تدخلاً في مؤسسات ينبغي ابعادها عن التدخلات السياسية وان يراعى بدلاً عن ذلك معيار الخبرة والكفاءة وبموافقة المؤسسة الامنية فيما يتعلق برؤساء الاجهزة الامنية ، او المؤسسة العسكرية فيما يتعلق بمنصب قائد فرقة فما فوق .
٣. نوصي المشرع الدستوري بإلغاء نص المادة (٨١/اولا) من الدستور الخاصة بحل رئيس الجمهورية محل رئيس مجلس الوزراء عند خلو منصبه ، والنص على حل نائب رئيس مجلس الوزراء ، وفي حال عدم وجود نائب لرئيس مجلس الوزراء يحل محله احد اعضاء مجلس الوزراء المكلفين بحقيبة وزارة سيادية .
٤. نوصي المشرع الدستوري بضرورة تنظيم ايقاف رئيس وأعضاء السلطة التنفيذية عن ممارسة مهامهم الدستورية في حالة توجيه الاتهام اليهم بإحدى الحالات التي نص عليها الدستور في المادة (٦١/سادسا/ب) على أن يعلق ذلك على قرار يصدر عن المحكمة الاتحادية العليا تبعا لخطورة الاتهام الموجه او قوة الادلة المقدمة .
٥. نوصي المشرع الدستوري بتنظيم تقرير حالة العجز الدائم لمنصبي رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء في حال تعذرهما عن اداء المهام الموكلة اليهما، ونفتوح ان تبدأ

الالية من خلال تقديم طلب برلماني او قضائي يرفع الى مجلس النواب الذي يشكل لجنة برلمانية مصغرة تضم عدد محدد من ممثلي الكتل البرلمانية الرئيسية وممثلي اللجان البرلمانية ذات العلاقة يعاونهم في ذلك فريق طبي مختص ، وترفع اللجنة تقريرها النهائي الى مجلس النواب خلال مدة محددة تعقد على اثرها جلسة استثنائية لمجلس النواب وبحضور رئيس المحكمة الاتحادية العليا ليجري التصويت على تقرير حالة خلو المنصب الدائم من عدمه.

ب- التوصيات الموجهة الى المشرع العادي :

١. ندعو المشرع الى تنظيم حالة عدم تولي رئيس الجمهورية المنتخب لمهامه الدستورية لأي سبب كان ، وذلك بالنص في قانون احكام الترشيح لمنصب رئيس الجمهورية النافذ على تحديد مدة معينة لاستلام الرئيس لمهامه ، بحيث يعد منسحباً في حالة انقضاء تلك المدة قبل ادائه لليمين الدستورية ، ويعد منصبه شاغراً (خالياً) في حالة انقضاء تلك المدة بعد ادائه لليمين الدستورية .
٢. ندعو المشرع الى ضرورة النص على تحديد ترتيب نواب رئيس الجمهورية تجنباً لأي اشكالات مستقبلية قد تحدث بسبب خلو منصب الرئيس وشغل النائب الاول لمنصبه ، وذلك بأن يتم التحديد عن طريق الرئيس نفسه لدى تقديم مرشحيه الى مجلس النواب لمنحهم الثقة .
٣. ندعو المشرع الى النص في النظام الداخلي لمجلس النواب على الزام الكتلة النيابية الاكثر عدداً أن تعلن عن نفسها خلال الجلسة الاولى لمجلس النواب الجديد ، وذلك ليتسنى لرئيس الجمهورية تكليف مرشحها وفقاً للمادة (٧٦) من الدستور .
٤. ندعو المشرع أن يشترط على رئيس مجلس الوزراء عند اختياره أعضاء حكومته ان يكون تحصيلهم العلمي متوافق مع طبيعة الاعمال الموكلة اليهم، كون العمل في منصب الوزير يجمع بين الوظيفة السياسية والادارية في آن واحد.

• القرآن الكريم

• المعاجم والقواميس

١. د. احمد ابو حاقه ، معجم النفائس الكبير ، ج ١ ، ط ١ ، دار النفائس للطباعة والنشر والتوزيع ، بيروت ، ٢٠٠٧ .
٢. د. احمد زكي بدوي ، قدمه سعد الفطاطري ، معجم المصطلحات السياسية والدولية ، دار الكتب المصري ، القاهرة ، ٢٠٠٤ .
٣. د. احمد مختار عمر ، المكنز الكبير ، ط ١ ، شركة سطور ، الرياض ، ٢٠٠٠ .
٤. لويس معلوف ، المنجد في اللغة والأداب والعلوم ، المطبعة الكاثوليكية ، بيروت ، بلا تاريخ نشر .
٥. مجد الدين محمد بن يعقوب الفيروز ابادي ، القاموس المحيط (نسخة منقحة ومحقة) ، دار الحديث ، القاهرة ، ٢٠٠٨ .
٦. محمد العدناني ، معجم الاخطاء الشائعة ، ط ٢ ، مكتبة لبنان، بيروت، ١٩٨٣ .

• الكتب القانونية

أ- الكتب العربية:

١. بسام عبد الرحمن المشاقبة ، معجم المصطلحات البرلمانية والدبلوماسية ، ط ١ ، دار المأمون للنشر والتوزيع ، عمان ، ٢٠١١ .
٢. جتو اسماعيل مجيد ، السلطة التنفيذية في الدولة الفيدرالية واشكالياتها(دراسة مقارنة) ، النشر المكتب الجامعي الحديث ، العراق ، ٢٠١٣ .
٣. د. إبراهيم عبد العزيز شيجا، وضع السلطة التنفيذية في الانظمة السياسية المعاصرة ،(دراسة تحليلية) ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، ٢٠٠٦ .
٤. د. أبو الحجاج عبد الغني السيد ، المسؤولية الوزارية في النظم الوضعية المعاصرة وفي النظم الاسلامية ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠١٠ .
٥. د. احمد سرحال ، القانون الدستوري والنظم السياسية ، ط ١ ، مجد المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع ، بيروت ، ٢٠٠٢ .
٦. د. احمد سليم البرصان ، علم السياسة ، ط ١ ، دار زهران للنشر والتوزيع ، عمان ، ٢٠١٤ .
٧. د. أحمد عبد اللطيف إبراهيم السيد ، السلطتين التشريعية والتنفيذية في النظام البرلماني (دراسة مقارنة) ، مكتبة القانون والاقتصاد ، ط ١ ، الرياض ، ٢٠١٤ .

٨. د. احمد عبد اللطيف السيد ، دور رئيس الدولة في النظام السياسي الديمقراطي النيابي البرلماني ، مكتبة القانون والاقتصاد ، الرياض ، ٢٠١٤ .
٩. د. احمد يحيى الزهيري ، الدور الرقابي للبرلمان العراقي بعد عام ٢٠٠٣ ، ط ١ ، مكتبة السنهوري ، بغداد ، ٢٠١٦ .
١٠. د. أسراء علاء الدين نوري ، مساهمة النظم الادارية في صنع السياسات العامة ، (دراسة مقارنة) ، ط ١ ، منشورات زين الحقوقية ، بيروت ، ٢٠١٧ .
١١. د. إسماعيل البدوي ، اختصاصات السلطة التنفيذية في الدولة الاسلامية والنظم الدستورية المعاصرة ، ط ١ ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٩٣ .
١٢. د. اشرف جبريل ، مسؤولية أعضاء السلطة التنفيذية السياسية -الجناية -المدنية (دراسة تحليلية تأصيلية مقارنة) ، ط ١ ، المكتب الجامعي الحديث للطباعة والنشر والتوزيع ، الاسكندرية ، ٢٠١٨ .
١٣. د. انطوان أ. سعد ، تقديم د. خالد قباني ، موقع رئيس الجمهورية وموقعه في النظام السياسي اللبناني قبل وبعد اتفاق الطائف (دراسة مقارنة) ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، ٢٠٠٨ .
١٤. د. بشرى الزويني ، العلاقة بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية في العراق بعد عام ٢٠٠٣ ، ط ١ ، دار ومكتبة البصائر للطباعة والنشر والتوزيع ، بيروت ، ٢٠١٦ .
١٥. د. ثروت بدوي ، القانون الدستوري وتطور الانظمة السياسية في مصر ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٦٩ .
١٦. د. جعفر عبد السادة بهير ، تعطيل الدستور (دراسة مقارنة) ، ط ١ ، دار الحامد للنشر والتوزيع ، عمان ، ٢٠٠٩ .
١٧. د. جواد الهنداوي ، القانون الدستوري والنظم السياسية ، ط ١ ، العارف للمطبوعات ، بيروت ، ٢٠١٠ .
١٨. د. حسان محمد شفيق ، الانظمة السياسية والدستورية المقارنة ، طبعة منقحة ، الناشر العاتك لصناعة الكتاب في القاهرة ، التوزيع المكتبة القانونية في بغداد ، ٢٠٠٧ .
١٩. د. حسين عذاب السكيني ، الموضوعات الخلفية في الدستور العراقي ، ج ٤ ، مطبعة الغدير ، البصرة ، ٢٠٠٩ .
٢٠. د. حميد حنون خالد ، الانظمة السياسية ، الناشر العاتك لصناعة الكتاب في القاهرة ، توزيع المكتبة القانونية في بغداد ، بلا تاريخ نشر .
٢١. د. حنان محمد القيسي ، ثنائية المجلس التشريعي في العراق ، ط ١ ، الناشر بيت الحكمة ، بغداد ، ٢٠١٢ .
٢٢. د. حنان محمد القيسي ، مجلس الوزراء العراقي (قراءة في دستور ٢٠٠٥) ، مكتب السيسان للطبع والنشر ، بغداد ، ٢٠١٤ .
٢٣. د. حيدر المولى ، التضامن الوزاري والحكومات الائتلافية (دراسة مقارنة) ، ط ١ ، منشورات زين الحقوقية ، لبنان ، ٢٠١١ .

٢٤. د. حيدر محمد حسن الاسدي ، عزل رئيس الجمهورية في حالة الخيانة العظمى (دراسة مقارنة) ، ط١ ، دار صفاء للنشر والتوزيع ، عمان ، مؤسسة دار الصادق الثقافية للطبع والنشر والتوزيع ، بابل ، ٢٠١٢ .
٢٥. د. خيرى عبدالرزاق جاسم ، نظام الحكم في العراق بعد ٢٠٠٣ والقوى المؤثرة فيه ، ط١ ، الناشر بيت الحكمة ، ٢٠١٢ .
٢٦. د. داود الباز، حق المشاركة في الحياة السياسية (دراسة تحليلية مقارنة)، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، ٢٠٠٦ .
٢٧. د. رافع خضر صالح شبر ، دراسات في مسؤولية الدولة العراقية ، ط١ ، سلسلة كتب مركز العراق للدراسات، تسلسل ٣٧ ، مطبعة البيئة ، بلا سنة نشر .
٢٨. د. رافع شبر ، فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني في العراق، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠١٢ .
٢٩. د. زهير شكر ، الوسيط في القانون الدستوري (القانون الدستوري والمؤسسات السياسية) ، ج١، ط٣ ، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع ، بيروت ، ١٩٩٤ .
٣٠. د. زواقري الطاهر ، اسباب عزل السلطة في القانون الدستوري والمقارن ، دار الحامد للنشر والتوزيع ، الجزائر ، بلا سنة نشر .
٣١. د. ساجد محمد الزاملي ، مبادئ القانون الدستوري والنظام السياسي في العراق ، ط١، دار نيبور للطباعة ، الديوانية ، ٢٠١٤ .
٣٢. د. سليمان محمد سليمان الطماوي ، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الاسلامي ، مطبعة معهد الدراسات العربية العالمية ، جامعة الدول العربية ، القاهرة ، ١٩٦٧ .
٣٣. د. سمير داود سلمان و د.محمد حسب الحربي ، الاطار الدستوري لسلطة رئيس الوزراء في النظام السياسي (دراسة مقارنة) ، ط١ ، دار السنهوري ، بيروت ، ٢٠١٦ .
٣٤. د. سيد محمد بيومي فوده ، مسؤولية الوزراء السياسية الجنائية المدنية (دراسة مقارنة) ، ط١، مركز الدراسات العربية للنشر والتوزيع ، القاهرة ، ٢٠١٦ .
٣٥. د. سيروان زهاوي ، النظام البرلماني(دراسة مقارنة)، ط١، منشورات زين الحقوقية، بيروت، ٢٠١٥ .
٣٦. د. صيري محمد السنوسي ، الدور السياسي للبرلمان في مصر (دراسة مقارنة) ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٥ .
٣٧. د. صلاح الصاوي ، التعددية السياسية في الدولة الاسلامية ، دار الاعلام الدولي ، بلا تاريخ نشر .
٣٨. د. عبد الرؤوف هاشم محمد بسيوني ، اتهام رئيس الجمهورية ومحاكمته في النظام الامريكي ، ط٢ ، دار النهضة العربية ، ٢٠٠٩ .

٣٩. د. عبد الغني بسيوني عبدالله ، سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني (بحث تحليلي مقارن) ، ط١ ، مجد المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع ، بيروت ، ١٩٩٥ .
٤٠. د. عبد اللطيف السيد رسلان عودة ، النظرية العامة للاستقالة بين القانون الوضعي والشريعة الاسلامية (دراسة مقارنة) ، دار الجامعة الجديدة للنشر ، الاسكندرية ، ٢٠٠٤ .
٤١. د. عبد الوهاب الكيالي، موسوعة السياسة، ج٣، المؤسسة العربية للدراسات والنشر، بيروت ، بلا تاريخ نشر .
٤٢. د. عدنان زنكنه ، المركز القانوني رئيس الدولة الفيدرالية (العراق انموذجا) ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، ٢٠١١ .
٤٣. د. عدنان عاجل عبيد ، القانون الدستوري (النظرية العامة والنظام الدستوري في العراق) ، ط٢ ، مؤسسه النبراس للطباعة والنشر والتوزيع ، النجف الأشرف ، ٢٠١٣ .
٤٤. د. عصام الدبس ، النظم السياسية (الخصائص العامة) ، ج٢ ، ط١ ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، ٢٠١١ .
٤٥. د. عصام الدبس ، النظم السياسية (السلطة التشريعية) ، ج٣ ، ط١ ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، ٢٠١١ .
٤٦. د. عصام الدبس ، النظم السياسية (السلطة التنفيذية) ، ج٤ ، ط١ ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، ٢٠١١ .
٤٧. د. علي مجيد العكلي ، اليمين الدستورية والضمانات المقررة لحماية الوظيفة النيابية ، المركز العربي للنشر والتوزيع ، القاهرة ، ٢٠١٨ .
٤٨. د. علي مجيد العكلي و د.لمى علي الظاهري ، مدى تأثير التعددية الحزبية على اختيار رئيس الدولة ، ط١ ، المركز العربي للنشر والتوزيع ، القاهرة ، ٢٠١٧ .
٤٩. د. علي مجيد العكلي و د.لمى علي الظاهري ، نائب رئيس الدولة في الانظمة الدستورية المعاصرة ، ط١ ، المركز العربي للنشر والتوزيع ، القاهرة ، ٢٠١٨ .
٥٠. د. علي محسن مهدي، حدود السلطة التنفيذية في النظام البرلماني (دراسة مقارنة)، دار الرواد المزدهرة للطباعة والنشر، بغداد، ٢٠١٧ .
٥١. د. علي يوسف الشكري ، رئيس الدولة في الاتحاد الفيدرالي ، ط١ ، ايتراك للطباعة والنشر والتوزيع ، القاهرة ، ٢٠٠٨ .
٥٢. د. علي يوسف الشكري و د. محمد علي الناصري و محمود الطائي ، دراسات حول الدستور العراقي ، ط١ ، مؤسسه افاق للدراسات والابحاث العراقية ، العراق ، ٢٠٠٨ .
٥٣. د. عمر جمعة العبيدي ، إشكالية البنية السياسية لنظم الجمهورية في المنطقة العربية ، دار الجنان للنشر والتوزيع ، عمان ، ٢٠١٣ .
٥٤. د. عمر حمزة عمر التركماني، طرق انتهاء ولاية رئيس الدولة (دراسة تحليلية مقارنة)، ط١ ، مركز الدراسات العربية للنشر والتوزيع، مصر، ٢٠١٦ .

٥٥. د. عمر حوري ، القانون الدستوري ، ط١ ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، ٢٠٠٨ .
٥٦. د. عمر محمد شحادة ، رئيس الدولة في النظام السياسي اللبناني (دراسة مقارنة) ، المؤسسة الحديثة للكتاب ، لبنان ، ٢٠١٣ .
٥٧. د. عمرو فؤاد احمد بركات ، مبادئ القانون الدستوري (دراسة مقارنة) ، مكتبة النهضة المصرية ، القاهرة ، ١٩٨٩ .
٥٨. د. غازي كرم ، النظم السياسية والقانون الدستوري(دراسة مقارنة)، ط١، اثناء للنشر والتوزيع، الاردن، ٢٠٠٩ .
٥٩. د. غانم عبد دهش عطيه الكرعالي ، تنظيم الاختصاصات الدستورية في نظام الثنائية البرلمانية (دراسة مقارنة) ، ط١ ، دار نيبور للطباعة ، الديوانية ، ٢٠١٧ .
٦٠. د. فتحي ذياب سبيتان ، قضايا عالمية معاصرة ، الجنادرية للنشر والتوزيع ، الاردن ، ٢٠١١ .
٦١. د. محمد احمد محمد غوبر ، الوزير في النظم السياسية المعاصرة (دراسة مقارنة) ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠١٠ .
٦٢. د. محمد المجنوب ، القانون الدستوري والنظام السياسي ، ط٤ ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، ٢٠٠٢ .
٦٣. د. محمد سامر التركاوي ، دور رئيس مجلس الوزراء في النظام النيابي البرلماني (دراسة مقارنة) ، ط١ ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، ٢٠١٧ .
٦٤. د. محمد طه حسين الحسيني ، اختصاص البرلمان في المسائل الجزائية (دراسة مقارنة) ، ط١ ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، ٢٠١٦ .
٦٥. د. محمد طي ، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية ، ط٧ ، بدون دار نشر ، مكتبة كلية القانون بجامعة ميسان، ٢٠٠٩ .
٦٦. د. محمد كامل ليلة ، النظم السياسية (الدولة والحكومة) ، دار النهضة العربية للطباعة والنشر ، بيروت ، ١٩٦٩ .
٦٧. د. محمود عثمان، اغتيال الدستور، المؤسسة الحديثة للكتاب ناشرون، لبنان، ٢٠٠٦ .
٦٨. د. مصدق عادل طالب ، الوزير في الدساتير العراقية (دراسة تحليلية مقارنة) ، ط١ ، مكتبة السنهوري ، بغداد ، ٢٠١٥ .
٦٩. د. مصدق عادل طالب ، بيداء عبد الحسن ردام ، شرح دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ (دراسة في التأصيل اللغوي والقانوني للدستور العراقي في ظل معايير الصياغة الدستورية) ، دار السنهوري ، بيروت ، ٢٠٠٦ .
٧٠. د. مصدق عادل طالب ، محاكمة رئيس وأعضاء السلطة التنفيذية (دراسة مقارنة) ، ط١ ، دار السنهوري ، بغداد ، ٢٠١٥ .
٧١. د. مصدق عادل طالب ، نائب رئيس مجلس الوزراء في النظام السياسي(دراسة تحليلية مقارنة) ، ط١ ، مكتبة السنهوري ، بغداد ، ٢٠١٤ .

٧٢. د. مصطفى صالح العموي ، التنظيم السياسي والنظام الدستوري ، ط٢ ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، ٢٠١١ .
٧٣. د. مهند صالح الطراونه ، العلاقة بين السلطة التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني (دراسة مقارنة) ، ط١ ، مؤسسه الوراق للنشر والتوزيع ، عمان ، ٢٠٠٩ .
٧٤. د. نبراس المعموري، محنة الدستور وإشكاليات التعديل ، ط١ ، العربي للنشر والتوزيع، القاهرة، ٢٠١٥ .
٧٥. د. نزيه رعد ، القانون الدستوري العام (المبادئ العامة والنظم السياسية) ، ط١، المؤسسة الحديثة للكتاب ، لبنان، ٢٠١١ .
٧٦. د. نزيه رعد، القانون الدستوري العام (المبادئ العامة والنظم السياسية)، ط١، المؤسسة الحديثة للكتاب، طرابلس لبنان، ٢٠١١ .
٧٧. د. نعمان احمد الخطيب، الوجيز في النظم السياسية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان ، ١٩٩٩ .
٧٨. د. هاتف المحسن الركابي ، التنظيم الدستوري والعملية التشريعية في النظام الفيدرالي في العراق وفق دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ (دراسة تحليلية مقارنة) ، ط١، دار الاساتذة للطباعة والنشر والتوزيع ، مطبعة دار القلم للكتاب ، بغداد ، ٢٠١٦ .
٧٩. د. دالين سردار زهدي النوري ، المسؤولية السياسية لرئيس السلطة التنفيذية في النظامين البرلماني والرئاسي (دراسة مقارنة) ، ط١ ، دار الفكر الجامعي ، الإسكندرية ، ٢٠١٦ .
٨٠. سعيد بوالشعير ، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة ، ج٢ ، ط٤ ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، بلا تاريخ نشر .
٨١. طارق حرب ، الوجيز في الوزارة العراقية ، ط١ ، دار الحكمة للنشر والتوزيع ، لندن ، ٢٠١١ .
٨٢. عبد الصمد سعدون الشمري ، النظرية السياسية الحديثة ، ط١، دار الحامد للنشر ، عمان ، ٢٠١٢ .
٨٣. فراس مكية ، لمحات استراتيجية حول قانون المحكمة الاتحادية العليا العراقية ، المنظمة العربية للقانون الدستوري ، تونس ، ٢٠١٧ .
٨٤. قاسم هيال رسم، ملاحظات على دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ ، مكتبة دار السلام القانونية، مطبعة حوض الفرات ، النجف الاشرف ، ٢٠١٢ .
٨٥. كريم لفنة مشاري ، المسؤولية السياسية للوزارة في النظام البرلماني (دراسة مقارنة) ، ط١ ، دار السنهوري ، بيروت ، ٢٠١٦ .
٨٦. لقمان عمر حسين، مبدأ المشاركة في الدولة الفيدرالية (دراسة تحليلية مقارنة) ، ط١، منشورات زين الحقوقية والأدبية ، ٢٠١١ .
٨٧. محمد مصطفى رسول ، مدى أهمية اليمين الحاسمة في إحقاق الحق (دراسة مقارنة في الإثبات المدني) ، ط١ ، المركز العربي للنشر والتوزيع ، القاهرة ، ٢٠١٧ .

٨٨. نجلاء مهدي بحر ، الدور السياسي لمجلس النواب العراقي (دراسة مقارنة) ، ط ١ ، سلسلة إصدارات معهد العلمين للدراسات العليا رقم (٨) الدراسات السياسية ، العارف للمطبوعات في بيروت ، العلمين للنشر في الكوفة ، ٢٠١٨ .

ب- الكتب المعربة

١. أرنت ليبهارت ، الديمقراطية في المجتمع المتعدد (دراسة مقارنة) ، ترجمة حسني زينه ، معهد الدراسات الاستراتيجية ، العراق ، ٢٠٠٦ .
٢. اندريه هوريو ، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية ، ترجمة علي مقلد وشفيق حداد ، ج ٢ ، المكتبة الأهلية للنشر ، بيروت ، ١٩٧٧ .
٣. جون ستيوارت مل ، الحكومات البرلمانية، ترجمة إميل الغوري، ط١، المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات ، قطر ، ٢٠١٧ .
٤. موريس دوفرجيه ، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري (الأنظمة السياسية الكبرى) ، ترجمة د. جورج سعد ، ط ١ ، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع ، بيروت ، ١٩٩٢ .

• الرسائل والاطاريح الجامعية

أ – اطاريح الدكتوراه

١. اقبال ناجي سعيد العزاوي ، النظام القانوني للهيئات المستقلة في العراق (دراسة مقارنة) ، أطروحة دكتوراه ، كلية القانون ، جامعة بغداد ، بغداد ، ٢٠١٥ .
٢. ايمان قاسم هاني ، التنظيم القانوني لمجلس الوزراء في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ (دراسة مقارنة) ، أطروحة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة النهريين ، بغداد ، ٢٠١٥ .
٣. غانم عبد دهش الشباني ، تنظيم الاختصاصات الدستورية في نظام الثنائية البرلمانية (دراسة مقارنة) ، اطروحة دكتوراه ، كلية القانون ، جامعة بابل ، بابل ، ٢٠١٥ .
٤. كمال علي حسين ، التنظيم الدستوري لتشكيل الحكومة واختصاصاتها في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ (دراسة مقارنة) ، أطروحة دكتوراه ، كلية القانون ، جامعة بغداد ، بغداد ، ٢٠١٦ .
٥. لطيف مصطفى أمين ، العلاقة بين رئيس الدولة ورئيس الوزراء في النظام البرلماني (دراسة تحليلية مقارنة) ، أطروحة دكتوراه ، كلية القانون والسياسة ، جامعة السليمانية ، السليمانية ، ٢٠٠٨ .
٦. ميثم منفي كاظم العميدي ، هيمنة السلطة التشريعية في بعض الأنظمة الدستورية دراسة مقارنة ، أطروحة دكتوراه ، كلية القانون ، جامعة بابل ، بابل ، ٢٠١٥ .

٧. هشام جميل كمال ، الهيئات المستقلة وعلاقتها بالسلطة التشريعية في العراق (دراسة مقارنة) ، أطروحة ، كلية القانون ، جامعة تكريت ، صلاح الدين ، ٢٠١٢ .

ب - رسائل الماجستير

١. احمد نهيير راهي الزالمي ، اقالة رئيس الجمهورية (دراسة مقارنة) ، رسالة ماجستير ، كلية القانون ، الجامعة المستنصرية ، ٢٠١٢ .

٢. احمد يحيى هادي، الدور الرقابي للبرلمان العراقي بعد ٢٠٠٣ ، رسالة ماجستير ، كلية العلوم السياسية ، جامعة بغداد ، بغداد ، ٢٠١٠ .

٣. اقبال عبد الله أمين حسن الجبلاوي ، سلطة رئيس الدولة في النظامين البرلماني والرئاسي (دراسة مقارنة) ، رسالة ماجستير ، كلية القانون ، جامعة بغداد ، بغداد ، ٢٠١٤ .

٤. حسن علي عبد الحسين البديري ، حدود اختصاص رئيس مجلس الوزراء في تخطيط وتنفيذ السياسة العامة للدولة في دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ (دراسة مقارنة) ، رسالة ماجستير ، معهد العلمين للدراسات العليا ، النجف الاشرف ، ٢٠١٧ .

٥. حسن ناجي سعيد ، اشكالية العلاقة بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية في النظام السياسي العراقي ، رسالة ماجستير ، كلية العلوم السياسية ، جامعة بغداد ، بغداد ، ٢٠١٠ .

٦. حسين لهوين عبد ، مدى التوازن بين اختصاصات رئيس الدولة ومسؤوليته في الدساتير العراقية (دراسة مقارنة) ، رسالة ماجستير ، كلية القانون ، جامعة بغداد ، بغداد ، ٢٠١٢ .

٧. حسين نعمة خشان الزالمي، علاقة رئيس الدولة بالمجلس النيابي في النظام البرلماني (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، كلية القانون والعلوم السياسية، جامعة الكوفة ، النجف الاشرف ، ٢٠١٢ .

٨. حيدر غالب حسين ، خلو منصب رئيس الدولة في الانظمة الدستورية المعاصرة رسالة ماجستير ، كلية القانون ، جامعة بابل ، ٢٠١٧ .

٩. رائد حمدان عاجب ، التداول السلمي لمنصب رئاسة الدولة (دراسة مقارنة) ، رسالة ماجستير ، كلية القانون ، جامعة بابل ، ٢٠٠١ .

١٠. رائد كاظم محمد الحداد ، مدى التوازن بين سلطة ومسؤولية رئيس الدولة ، رسالة ماجستير ، كلية القانون والعلوم السياسية ، جامعة الكوفة ، النجف الاشرف ، ٢٠١١ .

١١. زينة صاحب كوزان ، المركز الدستوري لرئيس الدولة في ظل دستور ٢٠٠٥ العراقي (دراسة مقارنة) ، رسالة ماجستير ، كلية القانون والعلوم السياسية ، جامعة الكوفة ، ٢٠١٠ .

١٢. سيفان ابراهيم ميخا ، طرق اختيار الموظفين (دراسة مقارنة) ، رسالة ماجستير ، كلية الحقوق ، جامعة النهريين ، بغداد ، ٢٠٠٧ .

١٣. شيماء نعمه عبود الكعبي ، الاختصاصات غير التشريعية للبرلمان (دراسة مقارنة) ، رسالة ماجستير ، كلية القانون ، جامعة بابل ، بابل ، ٢٠١٦ .

١٤. صالح ذياب مانع علي ، الاختصاصات التنفيذية للسلطة التشريعية في العراق (دراسة مقارنة) ، رسالة ماجستير ، معهد العلمين للدراسات العليا ، النجف الاشرف ، ٢٠١٤ .
١٥. صبيح ووح العطواني ، رئيس مجلس الوزراء في العراق في ظل دستور ٢٠٠٥ (دراسة مقارنة) ، رسالة ماجستير ، كلية القانون ، جامعة الكوفة ، النجف الاشرف ، ٢٠١٠ .
١٦. صلاح حسن العرابوي ، السلطان الاتحاديان التشريعية والتنفيذية في ظل دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ (دراسة مقارنة) ، رسالة ماجستير ، كلية القانون ، جامعة بغداد ، ٢٠١٥ .
١٧. ضياء كامل كزار ، السلطة التنفيذية في الانظمة البرلمانية (دراسة مقارنة) ، رسالة ماجستير ، كلية القانون ، الجامعة المستنصرية ، ٢٠١٤ .
١٨. عادل حسن مطشر البديري، التنظيم الدستوري لعجز رئيس الدولة عن ممارسة مهامه (دراسة مقارنة) ، رسالة ماجستير، قسم القانون ، معهد العلمين للدراسات العليا ، ٢٠١٨ .
١٩. محمد خطاب احمد وكاع ، العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ (دراسة مقارنة) ، رسالة ماجستير ، كلية القانون ، جامعة تكريت ، ٢٠١٣ .
٢٠. محمد سالم كريم ، المركز القانوني للوزير في النظام البرلماني العراقي ، رسالة ماجستير ، كلية القانون ، جامعة بغداد ، بغداد ، ٢٠١٣ .
٢١. محمد مطلب عزوز ، مجلس النواب العراقي (دراسة تحليلية وصفية في ظل دستور ٢٠٠٥) ، رسالة ماجستير ، كلية القانون والعلوم السياسية ، جامعة الكوفة ، النجف الاشرف ، ٢٠١٤ .
٢٢. مروان حسن عطية ، مجلس الوزراء في دستور العراق لعام ٢٠٠٥ (دراسة تحليلية وصفية) ، رسالة ماجستير ، كلية القانون والعلوم السياسية ، جامعة الكوفة ، النجف الاشرف ، ٢٠١٤ .
٢٣. نور محمد فرحان ، الاختصاص التنفيذي لرئيس الدولة في النظام البرلماني (دراسة مقارنة) ، رسالة ماجستير ، كلية القانون والعلوم السياسية ، جامعة الكوفة ، النجف الاشرف ، ٢٠١٤ .
٢٤. ياسين عبد الامير طعمة ، النظام البرلماني في ظل دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ ، رسالة ماجستير ، قسم العلوم السياسية ، معهد العلمين للدراسات العليا ، ٢٠١٦ .

• البحوث والدراسات والاصدارات الدورية

١. اسماعيل صعصاع غيدان و صادق محمد علي ، مظاهر استقلالية الهيئات المستقلة ، مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية ، العدد الأول ، السنة الثامنة ، ٢٠١٦ .
٢. اسماعيل نعمة عيود و ميثم حسين الشافي ، مسائلة رئيس الجمهورية امام المحكمة الاتحادية العليا في دستور جمهورية العراق ٢٠٠٥ (دراسة مقارنة) مجلة رسالة الحقوق ، جامعة كربلاء ، المجلد ١ ، العدد ٢ ، ٢٠٠٩ .
٣. د. احمد عبد الامير الانباري ، حكومة الدكتور حيدر العبادي (تحديات الاصلاح والفرص المتاحة) ، مجلة دراسات دولية ، مركز الدراسات الاستراتيجية والدولية / جامعة بغداد ، العدد ٦٩ ، ٢٠١٧ .

٤. د. أفين خالد عبد الرحمن ، المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية في النظام البرلماني (دستور العراق انموذجا) ، بحث منشور في مجلة السياسة والدولية ، العدد ٣٠ ، تصدر عن كلية العلوم السياسية في الجامعة المستنصرية ، بغداد ، ٢٠١٦ .
٥. د. حميد حنون خالد ، السلطات الاتحادية في دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ ، مجلة العلوم القانونية ، مجلد ٢٤ ، الإصدار ١ ، كلية القانون /جامعة بغداد ، ٢٠٠٩ .
٦. د. حميد حنون خالد ، خلو منصب رئيس الدولة في دساتير العراق وبعض الدساتير المقارنة ، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية ، كلية القانون جامعة بغداد ، المجلد ٢٨ ، الإصدار ٢ .
٧. د. حنان محمد القيسي ، مفهوم الاستقلال والهيئات المستقلة في دستور ٢٠٠٥ ، مجلة الحقوق ، كلية القانون /الجامعة المستنصرية ، العدد ٤ ، الإصدار ٢٣ ، ٢٠١٤ .
٨. د. رغيد الصلح ، الديمقراطية التوافقية (في اطارها العالمي واللبناني) ، سلسلة الدراسات والمعلومات ، تصدر من مجلس النواب اللبناني ، بيروت ، ملف ١٦ ، ٢٠٠٧ .
٩. د. ساجد محمد كاظم ، الولاية الرئاسية ومواقف دساتير الدول ، مجلة القانون المقارن، جمعية القانون المقارن العراقية ، العدد ٣٩ ، ٢٠٠٦ .
١٠. د. شريف يوسف خاطر، ضمانات جديده الترشيح لرئاسة الجمهورية (دراسة مقارنة)، مجلة الشريعة والقانون، مصر، العدد ٣٧، ٢٠٠٩ .
١١. د. عدنان عاجل عبيد ، دستورية الغاء مناصب النواب والوزارات في السلطة التنفيذية بالقرارات الاصلاحية في العراق (دراسة دستورية لوزن جزء من الاصلاحات الحكومية في ميزان الدستورية وفقاً لدستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥) ، مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية، المجلد ١ ، العدد ٢٧ ، ٢٠١٦ .
١٢. د. مصدق عادل طالب ، التنظيم الدستوري والقانوني لمنصب نائب رئيس الدولة في العراق ، مجلة العلوم القانونية / جامعة بغداد ، المجلد (٢٩) ، العدد (١) .
١٣. د. رافع خضر صالح شبير و حيدر غالب حسين ، اساليب معالجة حالة خلو منصب رئيس الدولة ، مجلة المحقق الحلبي للعلوم القانونية والسياسية ، جامعة بابل، المجلد ١٠ ، الإصدار ١ ، ٢٠١٨ .
١٤. د. ساجد محمد الزاملي ، الحدود الدستورية لسلطات رئيس الجمهورية ورئيس الوزراء في النظام الدستوري الفرنسي والعراقي ، مجلة الكوفة ، تصدر عن كلية القانون بجامعة الكوفة ، النجف الاشرف ، العدد (٢٣) ، السنة (٨) ، ٢٠١٥ .
١٥. د. علي يوسف الشكري ، العجز الصحي لرئيس الدولة (دراسة مقارنة) ، مجلة الكلية الاسلامية الجامعة ، جامعة النجف ، الإصدار ١٣ ، ٢٠١٠ .
١٦. د. علي يوسف الشكري ، تناسب سلطة رئيس الدولة مع مسؤوليته في الدستور العراقي ٢٠٠٥ (دراسة مقارنة) ، مجلة رسالة الحقوق ، جامعة كربلاء ، المجلد ٢ ، العدد ٢ ، ٢٠١٠ .
١٧. د. محمد علي سالم جاسم و مينا ستار الحسيني ، ضوابط محاكمة رئيس الجمهورية امام المحكمة الاتحادية العليا ، مجلة المحقق الحلبي للعلوم القانونية والسياسية ، العدد الأول ، السنة ٥ .

١٨. د. ياسر عطوي عبود الزبيدي ، التنظيم الدستوري لمسؤولية رئيس الجمهورية امام المحكمة الاتحادية العليا (دراسة مقارنة) ، مجلة رسالة الحقوق ، جامعة كربلاء ، المجلد ٢ ، الاصدار ٢ ، ٢٠١٠ .
١٩. سهى زكي نوري عياش ، التنظيم القانوني لرقابة مجلس النواب على الهيئات المستقلة في العراق ، مجلة دراسات البصرة ، السنة ١٢ ، العدد ٢٣ ، ٢٠١٧ .
٢٠. صدام عبد الستار رشيد ، الهيئات الحكومية المستقلة في العراق (هيئة النزاهة انموذجا) ، مجلة العلوم السياسية ، كلية العلوم السياسية / جامعة بغداد ، العدد ٢ ، الاصدار ٥٢ ، ٢٠١٦ .
٢١. عبدالله علي محمد ، منصب وزير الدولة في النظام السياسي العراقي ، مجلة جامعة تكريت للحقوق ، المجلد ٢ ، العدد ١ ، الجزء ١ ، السنة ٢ ، ٢٠١٧ .
٢٢. علا عبد العزيز المدني، دور رئيس الدولة في اختيار رئيس مجلس الوزراء وانهاء ولايته في دستور العراق لعام ٢٠٠٥ (دراسة تحليلية مقارنة) ، مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية ، كلية القانون /جامعة الكوفة ، المجلد ٧ ، العدد ١٩ ، ٢٠١٤ .
٢٣. علي عباس خلف ، الديمقراطية التوافقية (دراسة دستورية في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥) ، مجلة كلية المأمون ، العدد ٣١ ، ٢٠١٨ .
٢٤. غانم عبد دهش الشباني و ميثم منفي كاظم ، مظاهر انحراف النظام البرلماني في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ ، مجلة الكوفة ، جامعة الكوفة ، العدد ٣٠ .
٢٥. فارس عبد الرحيم حاتم ، طبيعة الهيئات المستقلة في الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ ، مجلة كلية الدراسات الانسانية الجامعة ، النجف الاشرف ، العدد الثالث ، ٢٠١٣ .
٢٦. مازن مزهر عواد الشمري ، اختصاصات مجلس النواب التنفيذية ذات الاثر الدولي في ضوء دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ ، مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية ، المجلد ٦ ، العدد ٢٢ ، ج ١ ، ٢٠١٧ .
٢٧. مجلس النواب العراقي (انجازات الدورة الانتخابية الثانية / السنة التشريعية الثانية) ، اعداد الدائرة الاعلامية ، بغداد ، ٢٠١٣ .
٢٨. محمد يوسف محييد ، شغل منصب رئيس الجمهورية في الدستور المصري لسنة ١٩٧١ المعدل ، مجلة جامعة تكريت للعلوم القانونية والسياسية ، المجلد ٣ ، العدد ٢ ، ٢٠١١ .
٢٩. محمد يوسف ومحمد الغنام و فراس مكية ، السلطة التشريعية لمجلس النواب العراقي (دراسة مقارنة) ، المنظمة العربية للقانون الدستوري ، تونس ، ٢٠١٧ .
٣٠. مصدق عادل طالب و صفا عباس كبة ، اليمين الدستورية في الدساتير العراقية ، مجلة العلوم القانونية ، جامعة بغداد ، المجلد ٢٩ ، الاصدار ٢ ، ٢٠١٣ .
٣١. ميثم حسين الشافعي ، المسؤولية السياسية للقائمين بأعباء السلطة التنفيذية (دراسة مقارنة) ، مجلة اهل البيت ، جامعة اهل البيت ، العدد (١٢) ، السنة السادسة ، ٢٠١٢ .

• **الدساتير**

- (تاريخ اخر زيارة للمواقع الالكترونية المذكورة ادناه ٢٠١٩/٣/١٩)
١. دستور الولايات المتحدة الأمريكية النافذ ١٧٨٩ والمعدل ١٩٩٢ ، منقول من الموقع الالكتروني، <https://www.constituteproject.org/constitution/United States of America 1992.pdf?lang=ar> .
 ٢. دستور الأرجنتين النافذ ١٨٥٣ (المعاد تفعيله ١٩٨٣) المعدل ١٩٩٤، منقول من الموقع الالكتروني، <https://www.constituteproject.org/constitution/Argentina 1994.pdf?lang=a> .
 ٣. دستور النمسا النافذ سنة ١٩٢٠ (المعاد تفعيله ١٩٤٥) المعدل ٢٠١٣، منقول من الموقع الالكتروني، <https://www.constituteproject.org/constitution/Austria 2013.pdf?lang=ar> .
 ٤. دستور لبنان النافذ سنة ١٩٢٦ المعدل لسنة ٢٠٠٤ ، منقول من الموقع الالكتروني، <https://www.constituteproject.org/constitution/Lebanon 2004.pdf?lang=ar> .
 ٥. دستور اندونيسيا النافذ سنة ١٩٤٥ المعدل لسنة ٢٠٠٢ ، منقول من الموقع الالكتروني، <https://www.constituteproject.org/constitution/Indonesia 2002.pdf?lang=ar> .
 ٦. دستور اليابان النافذ سنة ١٩٤٦ ، منقول من الموقع الالكتروني، <https://www.constituteproject.org/constitution/Japan 1946.pdf?lang=ar> .
 ٧. دستور ايطاليا النافذ سنة ١٩٤٧ المعدل لسنة ٢٠١٢ ، منقول من الموقع الالكتروني، <https://www.constituteproject.org/constitution/Italy 2012.pdf?lang=ar> .
 ٨. دستور ألمانيا الاتحادية النافذ سنة ١٩٤٩ المعدل لسنة ٢٠١٢ ، منقول من الموقع الالكتروني، <https://www.constituteproject.org/constitution/German Federal Republic 2014.pdf?lang=ar> .
 ٩. دستور الهند النافذ سنة ١٩٤٩ المعدل لسنة ٢٠١٢ ، منقول من الموقع الالكتروني، <https://www.constituteproject.org/constitution/India 2016.pdf?lang=ar> .
 ١٠. دستور ماليزيا النافذ سنة ١٩٥٧ المعدل لسنة ٢٠٠٧، منقول من الموقع الالكتروني، <https://www.constituteproject.org/constitution/Malaysia 2007.pdf?lang=ar> .
 ١١. دستور فرنسا النافذ سنة ١٩٥٨ المعدل لسنة ٢٠٠٨ ، منقول من الموقع الالكتروني، <https://www.constituteproject.org/constitution/France 2008.pdf?lang=ar> .
 ١٢. دستور الإمارات العربية المتحدة النافذ سنة ١٩٧١ المعدل لسنة ٢٠٠٩، منقول من الموقع الالكتروني، <https://www.constituteproject.org/constitution/United Arab Emirates 2009.pdf?lang=ar> .
 ١٣. دستور باكستان النافذ ١٩٧٣ (المعاد تفعيله ٢٠٠٢) المعدل ٢٠١٢ ، منقول من الموقع الالكتروني، <https://www.constituteproject.org/constitution/Pakistan 2017.pdf?lang=ar> .
 ١٤. دستور السويد النافذ سنة ١٩٧٥ ، منقول من الموقع الالكتروني، <https://wipolex.wipo.int/ar/text/267691> .
 ١٥. دستور تركيا النافذ سنة ١٩٨٢ المعدل لسنة ٢٠١١ ، منقول من الموقع الالكتروني، <https://www.constituteproject.org/constitution/Turkey 2011.pdf?lang=ar> .
 ١٦. دستور البرازيل النافذ سنة ١٩٨٨ المعدل لسنة ٢٠١٤، منقول من الموقع الالكتروني ، <https://www.constituteproject.org/constitution/Brazil 2017.pdf?lang=ar> .

١٧. دستور اليمن النافذ سنة ١٩٩١ المعدل لسنة ٢٠١٥، منقول من الموقع الالكتروني،
https://www.constituteproject.org/constitution/Yemen_2015.pdf?lang=ar
١٨. دستور غانا النافذ سنة ١٩٩٢ المعدل لسنة ١٩٩٦ ، منقول من الموقع الالكتروني،
https://www.constituteproject.org/constitution/Ghana_1996.pdf?lang=ar .
١٩. دستور روسيا النافذ سنة ١٩٩٣ المعدل لسنة ٢٠١٤ ، منقول من الموقع الالكتروني،
https://www.constituteproject.org/constitution/Russia_2014.pdf?lang=ar .
٢٠. دستور البيرو النافذ سنة ١٩٩٣ المعدل لسنة ٢٠٠٩ ، منقول من الموقع الالكتروني،
https://www.constituteproject.org/constitution/Peru_2009.pdf?lang=ar .
٢١. دستور أرمينيا النافذ سنة ١٩٩٥ المعدل لسنة ٢٠٠٥ ، منقول من الموقع الالكتروني،
https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---ilo_aids/documents/legaldocument/wcms_127404.pdf .
٢٢. دستور الجزائر النافذ سنة ١٩٩٦ المعدل لسنة ٢٠١٦، منقول من الموقع الالكتروني ،
<https://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/ar/dz/dz018ar.pdf>
٢٣. دستور السودان لسنة ١٩٩٨ ، منقول من الموقع الالكتروني،
<http://www.uomisan.edu.iq/library/admin/book/54136330168.pdf> .
٢٤. دستور فنزويلا النافذ سنة ١٩٩٩ المعدل لسنة ٢٠٠٩ ، منقول من الموقع الالكتروني،
https://www.constituteproject.org/constitution/Venezuela_2009.pdf?lang=ar .
٢٥. دستور سويسرا النافذ سنة ١٩٩٩ ، منقول من الموقع الالكتروني،
https://www.constituteproject.org/constitution/Switzerland_2014.pdf?lang=ar .
٢٦. دستور فنلندا النافذ سنة ١٩٩٩ المعدل لسنة ٢٠١١ ، منقول من الموقع الالكتروني،
<https://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/en/fi/fi098en.pdf> .
٢٧. دستور اتحاد جزر القمر النافذ سنة ٢٠٠٣ ، منقول من الموقع الالكتروني،
http://constitutionnet.org/sites/default/files/constitution_of_comoros_-_2003_-_arabic.pdf .
٢٨. دستور جمهورية العراق النافذ سنة ٢٠٠٥ ، المنشور في جريدة الوقائع العراقية الرسمية ، العدد (٤٠١٢) بتاريخ ٢٨/١٢/٢٠٠٥ .
٢٩. دستور السودان الانتقالي لسنة ٢٠٠٥ ، منقول من الموقع الالكتروني،
https://www.constituteproject.org/constitution/Sudan_2005.pdf?lang=ar .
٣٠. دستور سوريا النافذ سنة ٢٠١٢ ، منقول من الموقع الالكتروني،
https://www.constituteproject.org/constitution/Syria_2012.pdf?lang=ar .
٣١. دستور تونس النافذ سنة ٢٠١٤ ، منقول من الموقع الالكتروني،
https://www.constituteproject.org/constitution/Tunisia_2014.pdf?lang=ar
٣٢. دستور مصر النافذ سنة ٢٠١٤ ، منقول من الموقع الالكتروني،
https://www.constituteproject.org/constitution/Egypt_2014.pdf?lang=ar .

• التشريعات القانونية

أ - القوانين :

١. قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل ، والمنشور في جريدة الوقائع العراقية ، العدد: ٣٠٠ بتاريخ ١٩٦٠/٦/٢.
٢. قانون الملاك رقم (٢٥) لسنة ١٩٦٠ المعدل ، المنشور في جريدة الوقائع العراقية ، العدد (٣٠٠) بتاريخ ١٩٦٠/٢/٦.
٣. قانون المحاماة رقم (١٧٣) لسنة ١٩٦٥ المعدل، المنشور في جريدة الوقائع العراقية ، العدد: ١٢١٣ بتاريخ ١٩٦٥/١٢/٢٢.
٤. قانون الدرجات الخاصة في الدوائر الرسمية وشبه الرسمية رقم (٨) لسنة ١٩٦٦ (الملغى) ، المنشور في جريدة الوقائع العراقية ، العدد : ١٢٢٦ بتاريخ ١٩٦٦/١/٣١.
٥. قانون الادعاء العام العراقي رقم (١٥٩) لسنة ١٩٧٩ (الملغى) بموجب قانون الادعاء العام النافذ رقم (٤٩) لسنة ٢٠١٧ ، المنشور في جريدة الوقائع العراقية ، العدد: ٤٤٣٧ بتاريخ ٢٠١٧/٣/٦.
٦. قانون البنك المركزي العراقي رقم (٥٦) لسنة ٢٠٠٤ ، المنشور على الموقع الالكتروني الرسمي الخاص بالبنك المركزي العراقي على الرابط ، <https://cbi.iq/page/79>.
٧. قانون المحكمة الاتحادية العليا رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٥ ، المنشور في جريدة الوقائع العراقية العدد: ٣٩٩٦ بتاريخ ٢٠٠٥/٣/١٧.
٨. قانون الهيئة العليا للحج والعمرة رقم (٢٣) لسنة ٢٠٠٥ ، المنشور في جريدة الوقائع العراقية ، العدد: ٤٠١٥ بتاريخ ٢٠٠٥/١٢/٢٦.
٩. قانون استبدال أعضاء مجلس النواب رقم (٦) لسنة ٢٠٠٦ ، المنشور في جريدة الوقائع العراقية ، العدد: ٤٠٢٤ بتاريخ ٢٠٠٦/٧/١٩ ، والمعدل بقانون رقم (٤٩) لسنة ٢٠٠٧ ، المنشور في جريدة الوقائع العراقية ، العدد: ٤٠٤٩ بتاريخ ٢٠٠٧/٩/٢٧ .
١٠. قانون الاستثمار رقم (١٣) لسنة ٢٠٠٦ المعدل ، المنشور في جريدة الوقائع العراقية ، العدد : ٤٠٣١ بتاريخ ٢٠٠٧/١/١٧.
١١. قانون السجناء السياسيين رقم (٤) لسنة ٢٠٠٦ ، المنشور في جريدة الوقائع العراقية ، العدد: ٤٠١٨ بتاريخ ٢٠٠٦/٣/٦ .
١٢. قانون المفوضية العليا المستقلة للانتخابات رقم (١١) لسنة ٢٠٠٧ المعدل. المنشور في جريدة الوقائع العراقية ، العدد : ٤٠٣٧ في ٢٠٠٧/٣/١٤ .
١٣. قانون الهيئة الوطنية العليا للمساءلة والعدالة النافذ رقم (١٠) لسنة ٢٠٠٨ ، المنشور في جريدة الوقائع العراقية ، العدد: ٤٠٦١ بتاريخ ٢٠٠٨/٢/١٤ .
١٤. قانون المفوضية العليا لحقوق الإنسان لعام رقم (٥٣) لعام ٢٠٠٨ المعدل. المنشور في جريدة الوقائع العراقية ، العدد : ٤١٠٣ في ٢٠٠٨/١٢/٣٠ .

١٥. قانون الخدمة الخارجية رقم (٤٥) لسنة ٢٠٠٨، المنشور في جريدة الوقائع العراقية ، العدد: ٤٠٩٧ بتاريخ ٢٠٠٨/١١/١٧.
١٦. قانون مجلس الخدمة العامة الاتحادي رقم (٤) لسنة ٢٠٠٩ ، المنشور في جريدة الوقائع العراقية ، العدد: ٤١١٦ بتاريخ ٢٠٠٩/٤/٦.
١٧. قانون هيئة دعاوي الملكية رقم ١٣ لسنة ٢٠١٠، المنشور في جريدة الوقائع العراقية ، العدد: ٤١٤٧ بتاريخ ٢٠١٠/٣/٩.
١٨. قانون فك ارتباط دوائر الشؤون الاجتماعية في وزارة العمل والشؤون الاجتماعية رقم (١٨) لسنة ٢٠١٠ (الملغي) ، والمنشور في جريدة الوقائع العراقية ، العدد: ٤١٤٨ بتاريخ ٢٠١٠/٣/١٥.
١٩. قانون فك ارتباط دوائر وزارة البلديات والإشغال العامة رقم (٢٠) لسنة ٢٠١٠ (الملغي) ، المنشور في جريدة الوقائع العراقية ، العدد: ٤١٤٨ بتاريخ ٢٠١٠/٣/١٥ .
٢٠. قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي رقم (٣١) لسنة ٢٠١١ المعدل ، المنشور في جريدة الوقائع العراقية ، العدد: ٤٣٠٠ بتاريخ ٢٠١٣/١٢/٢.
٢١. قانون نواب رئيس الجمهورية رقم (١) لسنة ٢٠١١ ، المنشور في جريدة الوقائع العراقية ، العدد: ٤١٧٤ بتاريخ ٢٠١١/١/٢٤.
٢٢. قانون هيئة النزاهة رقم ٣٠ لعام ٢٠١١ ، المنشور في جريدة الوقائع العراقية ، العدد: ٤٢١٧ بتاريخ ٢٠١١/١١/١٤.
٢٣. قانون ديوان الوقف السني رقم (٥٦) لسنة ٢٠١٢، المنشور في جريدة الوقائع العراقية ، العدد: ٤٢٥٤ بتاريخ ٢٠١٢/١٠/١٥.
٢٤. قانون ديوان الوقف الشيعي رقم (٥٧) لسنة ٢٠١٢ ، المنشور في جريدة الوقائع العراقية ، العدد : ٤٢٥٤ في ٢٠١٢/١٠/١٥.
٢٥. قانون ديوان أوقاف الديانات المسيحية والايثيوبية والصابئة المندائية رقم (٥٨) لسنة ٢٠١٢ ، والمنشور في جريدة الوقائع العراقية ، العدد: ٤٢٥٤ بتاريخ ٢٠١٢/١٠/١٥.
٢٦. قانون إحكام الترشيح لمنصب رئيس الجمهورية رقم (٨) لسنة ٢٠١٢ ، المنشور في جريدة الوقائع العراقية ، العدد: ٤٢٣١ بتاريخ ٢٠١٢/٢/٢٧ .
٢٧. قانون تحديد مدة ولاية رئيس الجمهورية ورئيس مجلس النواب ورئيس مجلس الوزراء رقم (٨) لسنة ٢٠١٣ (الملغي) ، المنشور في جريدة الوقائع العراقية ، العدد (٤٢٧٣) بتاريخ ٢٠١٣/٤/٨.
٢٨. قانون الانتخابات النافذ رقم (٤٥) سنة ٢٠١٣ المعدل ، المنشور في جريدة الوقائع العراقية ، العدد: ٤٣٠٠ بتاريخ ٢٠١٣/١٢/٢.
٢٩. قانون هيئة الحشد الشعبي رقم (٤٠) لسنة ٢٠١٤ ، المنشور في جريدة الوقائع العراقية ، العدد: ٤٤٢٩ بتاريخ ٢٠١٦/١٢/٢٦.
٣٠. قانون جهاز مكافحة الارهاب رقم (٣١) لسنة ٢٠١٦ ، المنشور في جريدة الوقائع العراقية ، العدد (٤٤٢٠) بتاريخ ٢٠١٦/١٠/١٧.

٣١. قانون هيئة المنافذ الحدودية رقم (٣٠) لسنة ٢٠١٦ ، المنشور في جريدة الوقائع العراقية العدد (٤٤١٩) بتاريخ ٦/١٠/٢٠١٦.
٣٢. قانون مؤسسة الشهداء رقم (٢) لسنة ٢٠١٦ ، المنشور في جريدة الوقائع العراقية ، العدد: ٤٣٩٥ بتاريخ ٢٥/١/٢٠١٦.
٣٣. قانون الهيئة العامة لضمان حقوق الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم النافذ رقم (٢٦) لسنة ٢٠١٦ ، المنشور في جريدة الوقائع العراقية ، العدد (٤٤١٦) بتاريخ ١٩/أيلول/٢٠١٦.
٣٤. قانون الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية رقم (٥٥) لسنة ٢٠١٧ ، منشور بجريدة الوقائع العراقية العدد (٤٤٤٣) بتاريخ ١٧/٤/٢٠١٧.
٣٥. قانون مجلس النواب وتشكيلاته النافذ رقم (١٣) لسنة ٢٠١٨ ، المنشور في جريدة الوقائع العراقية ، العدد: ٤٤٩٩ بتاريخ ١٦/٧/٢٠١٨.

ب - الأنظمة الداخلية :

١. النظام الداخلي للمحكمة الاتحادية العليا رقم (١) لسنة ٢٠٠٥ النافذ ، المنشور في جريدة الوقائع العراقية ، العدد: ٣٩٩٧ بتاريخ ٢/٥/٢٠٠٥.
٢. النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي ٢٠٠٦ ، المنشور بالموقع الالكتروني الرسمي لمجلس النواب العراقي بالرابط ، <http://ar.parliament.iq>.
٣. النظام الداخلي لتسهيل تنفيذ أحكام قانون نواب رئيس الجمهورية رقم (١) لسنة ٢٠١٤ ، المنشور في جريدة الوقائع العراقية العدد: ٤٣٣٦ بتاريخ ٢٢/٩/٢٠١٤ .
٤. النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم (٨) لسنة ٢٠١٤ (الملغى) ، المنشور في جريدة الوقائع العراقية ، العدد: ٤٣٤٣ بتاريخ ٨/١٢/٢٠١٤ .
٥. النظام الداخلي لرئاسة الجمهورية رقم (١) لسنة ٢٠١٥ (الملغى) ، المنشور في جريدة الوقائع العراقية ، العدد: ٤٣٦٠ بتاريخ ١٣/٤/٢٠١٥ .
٦. النظام الداخلي لرئاسة الجمهورية رقم (٢) لسنة ٢٠١٩ النافذ ، المنشور في جريدة الوقائع العراقية ، العدد: ٤٥٣٧ بتاريخ ٢٢/٤/٢٠١٩ .
٧. النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم (٢) لسنة ٢٠١٩ النافذ ، المنشور في جريدة الوقائع العراقية ، العدد: ٤٥٣٣ بتاريخ ٢٥/٣/٢٠١٩ .

ج - الأحكام القضائية

- (تاريخ الزيارة ٢٠١٩/٣/١٩ للمواقع الالكترونية : مجلس القضاء الاعلى ، والمحكمة الاتحادية العليا)
١. قرار رقم (٦٤ / مكتب / ٢٠٠٦) الصادر من المحكمة الاتحادية العليا بتاريخ ٢٢/٢/٢٠٠٦ ، منشور على الموقع الالكتروني الرسمي لمجلس القضاء الاعلى ، <https://www.hjc.iq/view.110> .

٢. قرار رقم (٢٢٨ / اتحادية / ٢٠٠٦) الصادر من المحكمة الاتحادية العليا بتاريخ ٩/١٠/٢٠٠٦ ، منشور على الموقع الالكتروني الرسمي لمجلس القضاء الاعلى ، [./https://www.hjc.iq/view.108](https://www.hjc.iq/view.108) .
٣. قرار رقم (٢٣/اتحادية/٢٠٠٧) الصادر عن المحكمة الاتحادية العليا بتاريخ ٢١/١٠/٢٠٠٧ ، منشور على الموقع الالكتروني الرسمي للمحكمة الاتحادية العليا ، https://www.iraqfsc.iq/krarat/2/2007/23_fed_2007.pdf
٤. قرار رقم (٢٥ / اتحادية / ٢٠١٠) الصادر من المحكمة الاتحادية العليا بتاريخ ٢٥/٣/٢٠١٠ ، جعفر ناصر حسين ، فهرست تحليلي بأحكام وقرارات المحكمة الاتحادية العليا للأعوام (٢٠٠٥-٢٠١٦) ، المجاد الثالث ، شباط/٢٠١٧ ، ص١٦ .
٥. قرار رقم (٤٣ / اتحادية / ٢٠١٠) الصادر من المحكمة الاتحادية العليا بتاريخ ١٢/٧/٢٠١٠ ، منشور على الموقع الالكتروني الرسمي للمحكمة الاتحادية العليا ، https://www.iraqfsc.iq/krarat/1/2010/43_fed_2010.pdf .
٦. قرار رقم (٤٤ / اتحادية / ٢٠١٠) الصادر من المحكمة الاتحادية العليا بتاريخ ١٢/٧/٢٠١٠ ، منشور على الموقع الالكتروني الرسمي للمحكمة الاتحادية العليا ، https://www.iraqfsc.iq/krarat/1/2010/44_fed_2010.pdf .
٧. قرار رقم (٥١/اتحادية/٢٠١٠) الصادر من المحكمة الاتحادية العليا بتاريخ ١٣/٧/٢٠١٠ ، منشور على الموقع الالكتروني الرسمي للمحكمة الاتحادية العليا ، https://www.iraqfsc.iq/krarat/2/2010/51_fed_2010.pdf .
٨. قرار رقم (٥٥/اتحادية / ٢٠١٠) الصادر من المحكمة الاتحادية العليا بتاريخ ٢٤/١٠/٢٠١٠ ، منشور على الموقع الالكتروني الرسمي للمحكمة الاتحادية العليا ، https://www.iraqfsc.iq/krarat/1/2010/55_fed_2010.pdf .
٩. قرار رقم (٥٦/اتحادية/٢٠١٠) الصادر من المحكمة الاتحادية العليا بتاريخ ٢٤/١٠/٢٠١٠ ، جعفر ناصر حسين ، فهرست تحليلي بأحكام وقرارات المحكمة الاتحادية العليا للأعوام (٢٠٠٥-٢٠١٦) ، المجاد الثالث ، شباط/٢٠١٧ ، ص٢٢ .
١٠. قرار رقم (٨٨/اتحادية/٢٠١٠) الصادر من المحكمة الاتحادية العليا بتاريخ ١٨/١/٢٠١١ ، منشور على الموقع الالكتروني الرسمي للمحكمة الاتحادية العليا ، https://www.iraqfsc.iq/krarat/2/2010/88_fed_2010.pdf .
١١. قرار رقم (٩٣ / اتحادية / ٢٠١٠) الصادر من المحكمة الاتحادية العليا بتاريخ ١٩/١٢/٢٠١٠ ، منشور على الموقع الالكتروني الرسمي للمحكمة الاتحادية العليا ، https://www.iraqfsc.iq/krarat/2/2010/93_fed_2010.pdf .
١٢. قرار رقم (٢٤ / اتحادية / ٢٠١١) الصادر من المحكمة الاتحادية العليا بتاريخ ١٦/٥/٢٠١١ ، منشور على الموقع الالكتروني الرسمي للمحكمة الاتحادية العليا ، https://www.iraqfsc.iq/krarat/1/2011/24_fed_2011.pdf .

١٣. قرار رقم (٥٥/اتحادية/تميز/٢٠١١) الصادر من المحكمة الاتحادية العليا بتاريخ ٢٠١١/٨/٢١، منشور على الموقع الالكتروني الرسمي للمحكمة الاتحادية العليا ،
https://www.iraqfsc.iq/krarat/3/2011/55_fed_app_2011.pdf .
١٤. قرار رقم (١٠٤/اتحادية/٢٠١١) الصادر من المحكمة الاتحادية العليا بتاريخ ٢٠١٢/١/٣٠ ، منشور على الموقع الالكتروني الرسمي للمحكمة الاتحادية العليا ،
https://www.iraqfsc.iq/krarat/1/2011/104_fed_2011.pdf .
١٥. قرار رقم (١٠٥/اتحادية/٢٠١١) الصادر من المحكمة الاتحادية العليا بتاريخ ٢٠١٢/١/٣٠ ، منشور على الموقع الالكتروني الرسمي للمحكمة الاتحادية العليا ،
https://www.iraqfsc.iq/krarat/1/2011/105_fed_2011.pdf .
١٦. قرار رقم (٥ / اتحادية / ٢٠١٣) الصادر من المحكمة الاتحادية العليا بتاريخ ٢٠١٣/٣/١٢ ، منشور على الموقع الالكتروني الرسمي للمحكمة الاتحادية العليا ،
https://www.iraqfsc.iq/krarat/1/2013/5_fed_2013.pdf .
١٧. قرار رقم (٦٤/اتحادية/٢٠١٣) الصادر من المحكمة الاتحادية العليا بتاريخ ٢٠١٣/٨/٢٦ ، منشور على الموقع الالكتروني الرسمي للمحكمة الاتحادية العليا ،
https://www.iraqfsc.iq/krarat/1/2013/64_fed_2013.pdf .
١٨. قرار رقم (١١١/اتحادية/٢٠١٣) الصادر من المحكمة الاتحادية العليا بتاريخ ٢٠١٤/٢/٢٥ ، منشور على الموقع الالكتروني الرسمي للمحكمة الاتحادية العليا ،
https://www.iraqfsc.iq/krarat/1/2013/111_fed_2013.pdf .
١٩. قرار رقم (١١٩/اتحادية/٢٠١٥) الصادر من المحكمة الاتحادية العليا بتاريخ ٢٠١٦/١٠/١٠ ، منشور على الموقع الالكتروني الرسمي للمحكمة الاتحادية العليا ،
https://www.iraqfsc.iq/krarat/1/2015/119_fed_2015.pdf .
٢٠. قرار رقم (٦٨/اتحادية/٢٠١٦) الصادر من المحكمة الاتحادية العليا بتاريخ ٢٠١٦/١٠/١٠ ، منشور على الموقع الالكتروني الرسمي للمحكمة الاتحادية العليا ،
https://www.iraqfsc.iq/krarat/1/2016/68_fed_2016.pdf .
٢١. قرار رقم (٤١ / اتحادية / ٢٠١٧) الصادر من المحكمة الاتحادية العليا بتاريخ ٢٠١٧/٦/١٣ ، منشور على الموقع الالكتروني الرسمي للمحكمة الاتحادية العليا ،
https://www.iraqfsc.iq/krarat/1/2017/41_fed_2017.pdf .
٢٢. قرار رقم (٥٨ / اتحادية / ٢٠١٧) الصادر من المحكمة الاتحادية العليا بتاريخ ٢٠١٧/١٠/١٧. منشور على الموقع الالكتروني الرسمي للمحكمة الاتحادية العليا ،
https://www.iraqfsc.iq/krarat/1/2017/58_fed_2017.pdf .
٢٣. قرار رقم (١٠١/اتحادية/٢٠١٧) الصادر من المحكمة الاتحادية العليا بتاريخ ٢٠١٧/١١/٧ ، منشور على الموقع الالكتروني الرسمي للمحكمة الاتحادية العليا ،
https://www.iraqfsc.iq/krarat/1/2017/101_fed_2017.pdf .

٢٤. قرار رقم (١١٩ / اتحادية/٢٠١٧) الصادر من المحكمة الاتحادية العليا بتاريخ ٢٠١٧/١١/٥ ، منشور على الموقع الالكتروني الرسمي للمحكمة الاتحادية العليا ، https://www.iraqfsc.iq/krarat/2/2017/119_fed_2017.pdf .

• المصادر من المواقع الالكترونية على شبكة المعلومات العالمية

أ - مقالات وتقارير منشورة

١. د. جواد الهنداوي ، مقال بعنوان (تشكيل الحكومة بين أحكام الدستور وضرورات السياسة) ، جريدة الراية ، بتاريخ الأحد -الموافق ٢٠١٠/٤/٤ م ، الدوحة ، <http://www.raya.com>
٢. القاضي : زهير كاظم عبود ، مقال بعنوان (قرار المحكمة الاتحادية العليا عن الهيئات المستقلة في الدستور) ، منشور بتاريخ ٢٠١١/١/٢٦ ، موقع مجلس القضاء الاعلى الالكتروني ، <https://www.iraqja.iq/view.742>
٣. م.م. حوراء احمد العميدي، مدخل الى المحاضرة المرفوعة بواسطة استاذة المادة بعنوان (نظام التصويت السري والتصويت العلني) ، منشور بتاريخ ٢٠١١/٤/٥ ، جامعة بابل <http://www.uobabylon.edu.iq/uobColeges/lecture>
٤. احمد العبادي ، مقال بعنوان (طلب الادعاء العام بشأن خلو منصب رئيس الجمهورية موافق للقانون) ، منشور بتاريخ ٢٠١٣/٥/١٤ ، الموقع الالكتروني لوكالة نون الخبرية ، <http://non14.net/42343> .

ب - مواقع حكومية رسمية وصحف خبرية

١. الموقع الالكتروني لمجلس القضاء الاعلى في العراق، <https://www.hjc.iq/view.108>
٢. الموقع الالكتروني لمجلس النواب العراقي ، <http://arb.parliament.iq/archive> .
٣. الموقع الالكتروني لحكومة اقليم كردستان ، <http://cabinet.gov.krd/a/> .
٤. الموقع الالكتروني لصحيفة العرب الاخبارية ، <https://alarab.co.uk> .
٥. الموقع الالكتروني لقناة السومرية الفضائية ، <http://www.alsumaria.tv/news/>
٦. الموقع الالكتروني لقناة العربية الفضائية ، www.alarabiya.net .
٧. الموقع الالكتروني للإذاعة الدولية الالمانية ، <https://www.dw.com/ar-ae> .
٨. الموقع الالكتروني لإذاعة العراق الحر ، <https://www.iraqhurr.org> .
٩. الموقع الالكتروني لوكالة المدى برس الاخبارية ، <http://almadapress.com/ar/news> .
١٠. الموقع الالكتروني لوكالة انباء براتا ، <http://burathanews.com/arabic/news> .

● **Foreign sources**

1. Aalt Willem Heringa , "constitutional law" , Introduction to Law , Springer International Publishing , Switzerland , 2014.
2. Bjorn Erik Rach , Shane Martin and Jose Antonio Cheibub , Parliament and Government Formation :unpacking Investiture Rules , Oxford University Press , London , 2015.
3. Eileen L. Mcdonagh , (Race,Class and Gender in the Progressive Era;restructuring stste and society),Progressivism and the new Democracy, University of Massachusetts press, USA ,1999 .
4. G.Bingham Puwell , "Liberal Democracies", Encyclopedia of Government and politics , Volume I ,Routledge . Taylor and Francis Group , London ,2002 .
5. Graham P. Thomas ,"United Kingdom :The Prime Minister and The Parliament" ,Executive Leadership and Legislative Assemblies ,Routledge .Taylor and Francis Group , London , 2006.
6. Grant Jordan, The British Administrative System (principles versus practice),Routledge, London ,1994 .
7. Michael Laver and Kenneth A.Shepsle , Making and Breaking Governments : Cabinets and Legislatures in Parliamentary Democracies , Cambridge University Press , U.K , 1996.
8. Mitchell O Brien, Rick Stapenhurst and Naill Johnston , Parliaments as Peacebuilders in Conflict-affected Countries , World Bank Publications , Washington D.C. , 2008 .
9. Ronald J. Krotoszynski , "The Separation of Legislative and Executive Powers" , Comparative Constitutional Law , MPG Books Group , U.K. ,2011.
10. Simon James , British Cabinet Government , 2ed ed ,Routledge .Taylor and Francis Group , London , 1999.

ABSTRACT

The importance of our research in the dissertation ((**the role of the Council of Representatives in the formation of the federal executive power**)) in highlighting the importance and size of the role of the Iraqi Council of Representatives and the constitutional and legal authorities that affect the formation of the executive power , which can't be exceeded or minimized the impact, Which is the basis of the existence of the two institutions of the executive power and legitimacy, which is the guarantor of survival and continuity within the constraints and constitutional obligations, and the executive power had no effective authority to reduce it, although the Iraqi constitution in force took the federal parliamentary system, but in our research we show that the Constitution has exceeded Powers granted to the legislative authority of the Council of Representatives limits and principles of the parliamentary system based the balance between the two powers and rise the Council of Representatives and his will, not only with regard to the selection of the President and give confidence to the cabinet members ,but even exceeded to all senior positions and special grades state senior officials at the level of the federal State.

In some cases we find the role of the Council of Representatives to be primary and direct, such as the choice of the head of state, or granting confidence to the new government , and in some cases we find a secondary and indirect role, such as the ratification of the important positions in the federal state, But it is a procedure that has to be done, Otherwise, the decision of appointment issued by the individual will of the government is unconstitutional and void , so successive governments resort to the use of the appointment of an agency rather than authenticity , but that does not remove the President and members of the government and the heads of subsidiary bodies and support of the tools of parliamentary oversight,

which may reach the change of government or until the end of its mandate when the withdrawal of confidence Parliamentary ones.

We have used to clarifying the ideas with examples in the constitutions of states , and providing the facts with judicial judgments and detailing the procedures with real experiences over the electoral cycles witnessed by Iraq since the entry into force of the 2005 Constitution, which we launched from its articles as a basis on, which we relied in our in-depth research and demonstrated the real relationship between the executive and legislative powers in terms of Regarding the dominance of the decisions of the Council of Representatives on the Council of Ministers, what is higher or lower within the framework of the executive function.

We have divided the topics of the dissertation between two chapters, the first chapter of which came to indicate the role of the Council of Representatives in the selection of the President of the Republic, where we discussed in the first part of it the role of the council of Representatives in choose the name of the President of the Republic, which included several stages starting from opening the nomination and receipt of applications and announce the list of candidates accepted by the parliament , In terms of checking the availability of constitutional conditions in them and the right of rejected applicants to file objection applications in the competent court, and we ended the stage by act the procedure of the parliamentary vote , the first and the complementary , to select the President , and what it tacks to do the constitutional oath, and select of deputies ,and The second session dealt with the role of the Council of Representatives in choosing a new president when the position of the President of the Republic is vacant on the basis of the cases mentioned in the Iraqi Constitution in force as well as the reasons mentioned in the Constitution and the relevant laws and even those not mentioned, and with clarification of the body that has the right to determine the state of absence and also the parties who are entitled to replace him in the presidential position.

In the second chapter of the study, we showed the role of the Iraqi Council of Representatives in the formation of the federal government in all its joints and government facilities starting in the first section to clarify the role of the Council of Representatives in terms of the work of the Prime Minister and approval of the person or reject it for reasons specified by the Constitution implicitly, and also the role in the vacant of the post of Prime Minister, and we addressed the cases of vacancy and its causes and who is entitled to constitutional to replace the vacant prime minister and what the result of the vacancy is material (meaning that the person does not exist actually), or politically (meaning that the person exists and for a temporary period With the restriction of its political powers and the maintenance of its administrative powers) and dealt with in the second section to the approval of the Council of Representatives on the members of the government of the ministers of the Council and the constitutional and customary conditions when selected by the Prime Minister and also the authority to make changes on the government formation in terms of the number of ministers or ministries, And then we referred to the ratification of the council of Representatives on the choices of the Prime Minister to appoint senior officials of the federal state of the owners of the special grades of the government in civil, security and military positions and the appointment of the heads of independent bodies supporting the government and the reference of those bodies between the executive and legislative powers and the degree of interference of the council of Representatives in The appointment of heads of independent bodies that did not differ greatly from what is followed for the ministers of the federal government.

Finally, we mentioned some of the results we reached during the study with a number of proposals on the constitutional and legal Iraqi legislator to ensure the optimal application of the procedures of the formation of the executive power and all federal institutions and bodies in accordance with the reality of the Constitution and the Iraqi society.

*The Republic of Iraq
Ministry of Higher Education and
Scientific Research
University of Misan
college of Law
Department of Public Law*



***Role of the Iraqi Council of Representatives
In the formation of the Federal Executive power***

Thesis submitted by

Muntadher Sabeeh Dawood

To the board of the Faculty of Law - University of Misan
It is part of the requirements for a master's degree in
public law

Supervised by

Prof.DR. Rahim Hussein Mousa

Professor of Constitutional Law